

**N° 16/2023**

**Sommario articoli pubblicati a maggio 2023**

**SAGGI E ARTICOLI**

1. ***URBANISTICA***
2. La Consulta cassa la disciplina sui contributi per la rigenerazione urbana di Fabio Cusano
3. Incostituzionale il trasferimento di volumi in favore delle attività agrituristiche nella legge regionale della Toscana di Fabio Cusano
4. Sui vincoli di inedificabilità previsti dal PUT di Fabio Cusano
5. Sul lotto intercluso di Fabio Cusano
6. Sulla decadenza del piano di lottizzazione di Fabio Cusano
7. La Corte bacchetta di nuovo la Calabria per la proroga del termine per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi edilizi di Fabio Cusano
8. La Consulta dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 bis, c. 1, del T.U. edilizia di Fabio Cusano
9. ***EDILIZIA***
10. Il certificato di agibilità di un immobile non ne attesta la regolarità urbanistico-edilizia di Fabio Cusano
11. Sulla proroga del permesso di costruire di Fabio Cusano
12. La Consulta riordina la disciplina edilizia siciliana di Fabio Cusano
13. ***ENERGIA***
14. Incostituzionale la specifica dei requisiti delle comunità energetiche rinnovabili nella legislazione abruzzese di Fabio Cusano
15. Incostituzionale la legislazione abruzzese sull’individuazione delle aree idonee all’installazione degli impianti da fonti rinnovabili di Fabio Cusano
16. ***AMBIENTE***
17. Il Consiglio di Stato sulla conservazione delle coste di Fabio Cusano
18. ***CALAMITA’***
19. TU RICOSTRUZIONE
20. ***URBANISTICA***
21. La Consulta cassa la disciplina sui contributi per la rigenerazione urbana di Fabio Cusano

[Corte Cost 70 2023](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/Corte-Cost-70-2023.pdf)

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70 del 14 aprile 2023, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dei contributi per la rigenerazione urbana.

La Regione Veneto ha impugnato i commi da 534 a 537 dell’art. 1 della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui prevedono che i contributi per la rigenerazione urbana erogati dallo Stato siano ripartiti tra i comuni con decreto interministeriale, senza coinvolgimento delle regioni. Tale mancato coinvolgimento violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., poiché la competenza legislativa regionale concorrente nella materia «governo del territorio» non consentirebbe allo Stato interventi attuativi di dettaglio; sarebbe inoltre violato l’art. 118, primo comma, Cost., poiché gli interventi di dettaglio sarebbero consentiti allo Stato solo in caso di attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative (e delle correlate funzioni legislative), ipotesi che – secondo la Regione – non ricorrerebbe nel caso di specie; sarebbe violato altresì l’art. 119, quinto comma, Cost., perché tali interventi di dettaglio sarebbero consentiti solo per la promozione delle specifiche finalità ivi stabilite, ipotesi che non ricorrerebbe nel caso di specie, trattandosi di interventi statali volti a finanziare «ordinarie competenze comunali»; sarebbe infine leso l’art. 120 Cost., poiché le disposizioni impugnate, interferendo con le competenze legislative regionali nella materia «governo del territorio», avrebbero dovuto prevedere il coinvolgimento delle regioni nella gestione dei fondi, la cui mancata partecipazione si tradurrebbe in una violazione del principio di leale collaborazione.

Ad avviso della Consulta, benché la Regione impugni genericamente i commi da 534 a 537 della medesima legge, dalla lettura complessiva del ricorso si evince che le censure si appuntano esclusivamente sulla mancata partecipazione delle regioni nella fase gestoria del fondo per la rigenerazione urbana; si lamenta infatti che, ai sensi del comma 537, il riparto delle risorse sia affidato a un decreto interministeriale, senza alcun coinvolgimento regionale. A questa sola disposizione, pertanto, deve circoscriversi l’esame di questa Corte.

Così delimitato il thema decidendum, si può procedere all’esame del merito.

La censura ha ad oggetto il comma 537 dell’art. 1 della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui demanda la determinazione dell’ammontare del contributo per la rigenerazione urbana spettante a ciascun comune a un decreto del Ministro dell’interno, da adottarsi di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, senza alcuna forma di coinvolgimento delle regioni.

Preliminarmente, la Consulta ha svolto una precisazione sulle argomentazioni che l’Avvocatura generale dello Stato. La difesa erariale reputa che le disposizioni impugnate si limiterebbero ad attribuire al decreto interministeriale «il compito di ripartire le risorse finanziarie tra i beneficiari selezionati, sulla base dei criteri soggettivi e oggettivi individuati a monte dal legislatore». L’esigenza di predisporre una graduatoria unica nazionale per tutti i comuni beneficiari giustificherebbe l’attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa e della correlata funzione legislativa «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, di cui all’art. 118, comma 1, della Costituzione». Nella stessa memoria di costituzione, tuttavia, l’Avvocatura afferma anche che il titolo di competenza legislativa prevalente non sarebbe quello individuato dalla Regione Veneto, «governo del territorio», bensì «quello previsto dall’articolo 119, comma 5, della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la destinazione di “risorse aggiuntive” e la realizzazione di “interventi speciali” volti a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale in favore di determinati Enti territoriali».

In proposito, la Corte ha chiarito che l’art. 119, quinto comma, Cost. non disciplina le competenze legislative dello Stato, ma prevede che quest’ultimo possa istituire fondi cosiddetti “verticali” – «lo Stato destina risorse aggiuntive» – nel rispetto di tre condizioni: a) devono avere il carattere di risorse aggiuntive o di interventi speciali; b) devono avere finalità tipologicamente individuate dalla previsione costituzionale, ossia promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni; c) devono essere destinati a enti territoriali determinati (sentenze n. 40 del 2022 e n. 187 del 2021).

Tanto premesso, la Corte ha identificato l’ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata, riconducendo gli interventi in ambito di urbanistica, di riqualificazione e rigenerazione urbana – quali quelli impugnati – alla materia di legislazione concorrente «governo del territorio» (ex multis, sentenze n. 24 del 2022, n. 202, n. 124, n. 115 del 2021, nonché n. 70 del 2020).

Quanto alle competenze amministrative in ambito urbanistico, la Corte ha chiarito, con la sentenza n. 179 del 2019, che «la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell’autonomia comunale», e ha altresì precisato che «essa non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell’autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali». Conclusivamente, all’interno del delicato rapporto tra l’autonomia comunale e quella regionale, la suddetta competenza legislativa regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l’autonomia dei comuni (sentenze n. 202 del 2021 e n. 179 del 2019). Tale “condivisione” di competenze amministrative con il livello comunale trova conforto in diversi precedenti giurisprudenziali (ex multis, sentenze n. 74 e n. 56 del 2019) su casi analoghi, in cui è stata ritenuta necessaria l’acquisizione dell’intesa in sede di Conferenza unificata, che coinvolge sia le regioni che gli enti locali, ai sensi dell’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate alla materia «governo del territorio» di legislazione concorrente consegue che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se stabiliscono princìpi fondamentali, secondo quanto previsto dall’art. 117, terzo comma, Cost., ovvero se dettate per effetto della «chiamata in sussidiarietà», purché vengano garantite idonee procedure collaborative (sentenza n. 6 del 2023).

La Consulta ha rilevato che la disposizione impugnata non configura né una tipologia di finanziamento riconducibile al quinto comma dell’art. 119 Cost., né un intervento di principio nella materia «governo del territorio», quanto piuttosto un tipico caso di chiamata in sussidiarietà. Le risorse assegnate dalla disposizione impugnata, infatti, rappresentano l’implementazione del programma di rigenerazione urbana intrapreso dal legislatore statale con l’art. 1, commi 42 e 43, della legge n. 160 del 2019, volto alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale di tutti i comuni italiani, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale. Questo programma poi recepito tra le linee di investimento finanziate con il PNRR, ai sensi dell’art. 20, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante «Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233 – precisamente, Missione 5 (Inclusione e coesione), Componente 2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore) che, per gli interventi di rigenerazione urbana, mira a ridurre i divari di cittadinanza e i divari generazionali, mediante interventi in progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (M5C2 Investimento 2.1) e Piani urbani integrati (M5C2 Investimento 2.2). La finalità di tali interventi rivela dunque l’esigenza di una gestione unitaria.

Nell’attuare la prima tranche di investimenti, relativa al triennio 2021-2023, l’art. 1, comma 43, della legge n. 160 del 2019 ha demandato: a) a un d.P.C.m., da adottarsi entro il 30 settembre 2020 per il triennio di riferimento (quindi per gli anni 2021, 2022, 2023), l’individuazione dei «criteri e [del]le modalità di ammissibilità delle istanze e di assegnazione dei contributi […] incluse le modalità […] di monitoraggio», previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, poi effettivamente sancita in data 26 novembre 2020, che ha consentito l’emanazione del d.P.C.m. 21 gennaio 2021 sui criteri di riparto, condiviso con le comunità locali; b) a due decreti del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, le modalità di trasmissione delle istanze per la concessione dei contributi, nonché l’effettiva assegnazione delle risorse.

Lo Stato, con la legge n. 234 del 2021, assegna, esclusivamente per il 2022, per le medesime finalità stabilite dalla legge n. 160 del 2019, risorse aggiuntive pari a euro 300 milioni ai comuni con popolazione inferiore a 15 mila abitanti, o, comunque, rimasti esclusi dal precedente riparto.

Così ricostruito il contesto normativo di riferimento, la questione di legittimità costituzionale del comma 537, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost., è fondata.

La Corte, con indirizzo pressoché costante, ha ribadito che gli interventi statali di “attrazione in sussidiarietà” per ritenersi legittimi devono esercitarsi nel rispetto della leale collaborazione; devono infatti essere garantiti momenti partecipativi per gli enti territoriali “espropriati” delle proprie prerogative costituzionali, a fronte dell’esigenza di assicurare un esercizio unitario delle funzioni (ex multis, sentenze n. 6 del 2023, n. 179, n. 123 e n. 40 del 2022, n. 104 del 2021).

Nella fattispecie in esame, lo Stato ha attratto, con chiamata in sussidiarietà, le competenze amministrative di dettaglio, unitamente alle rispettive competenze legislative regionali, nella materia «governo del territorio» e, nel fare ciò, ha recepito i contenuti di un d.P.C.m. precedente, adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali (come stabilito a suo tempo dalla norma legislativa che lo prevedeva), senza garantire il coinvolgimento delle regioni.

Il mancato coinvolgimento delle regioni si è registrato non solo a monte dell’adozione del d.P.C.m., ma anche a valle della sua attuazione. La disposizione impugnata non ha previsto alcuna procedura atta a garantire la reale partecipazione degli enti territoriali nella fase gestoria del fondo, ossia prima dell’adozione del più volte citato decreto interministeriale, il quale, evidentemente, nell’individuare i comuni beneficiari delle risorse, implica una valutazione sulla pertinenza e sulla rilevanza delle opere da finanziare.

Tale elemento determina una lesione delle prerogative costituzionali assegnate alle regioni dall’art. 117, terzo comma, Cost., in materia «governo del territorio», e del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost.

Da ciò consegue l’illegittimità costituzionale del comma 537 dell’art. 1 della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale di riparto delle risorse sia adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata.

1. Incostituzionale il trasferimento di volumi in favore delle attività agrituristiche nella legge regionale della Toscana di Fabio Cusano

[Corte Cost 68 2023](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/Corte-Cost-68-2023.pdf)

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 68 del 13 aprile 2023, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della Legge regionale della Toscana sui volumi derivanti da trasferimenti di volumetrie in favore dell’attività agrituristica.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, della L.R. Toscana n. 15 del 2022, in riferimento all’art. 117, comma terzo, Cost.

Il ricorrente denuncia la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio. Secondo la difesa statale, i trasferimenti di cubatura, che possono essere utilizzati anche a distanza di chilometri dal contesto in cui si trovavano gli originari manufatti, consentirebbero di realizzare nuove costruzioni, tali da determinare l’aggravio del carico urbanistico e la proliferazione di volumetrie in zone agricole.

Prima di esaminare le censure mosse dalla difesa statale, la Consulta ha ricostruito brevemente il contesto normativo in cui si colloca la disposizione impugnata.

L’art. 7, comma 1, della L.R. Toscana n. 15 del 2022 aggiungeva il nuovo numero 3-bis) all’art. 17, comma 1, lettera c), della L.R. Toscana n. 30 del 2003, consentendo di destinare allo svolgimento dell’attività agrituristica «trasferimenti di volumetrie di cui all’articolo 71, comma 2, e all’articolo 72, comma 1, lettera a), della L.R. 65/2014, all’interno del medesimo territorio comunale o all’interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti, a condizione che si configurino come uno dei seguenti interventi: a) interventi di addizione volumetrica; b) interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti e qualora questo non comporti la necessità di realizzare opere di urbanizzazione primaria».

Nel tessuto normativo della L.R. Toscana n. 30 del 2003 che disciplina le attività agrituristiche, vengono così inserite, in primo luogo, le possibilità offerte dall’art. 71, comma 2, della L.R. Toscana n. 65 del 2014, che consente «i trasferimenti di volumetrie che non eccedono per singolo edificio aziendale il 20 per cento del volume legittimamente esistente», purché gli stessi non comportino il mutamento della destinazione d’uso agricola e siano salvaguardati i caratteri dell’edilizia storico-testimoniale. Inoltre, con il richiamo all’art. 72, comma 1, lettera a), della stessa L.R. Toscana n. 65 del 2014, viene altresì consentito l’utilizzo per finalità agrituristiche dei «trasferimenti di volumetrie ed addizioni volumetriche riconducibili alle fattispecie di cui all’articolo 71, commi 1-bis e 2».

In effetti, il previgente art. 17, comma 1, lettera c), della L.R. Toscana n. 30 del 2003, già consentiva di utilizzare per lo svolgimento dell’attività agrituristica le volumetrie «derivanti da: 1) interventi di sostituzione edilizia di cui all’articolo 71, comma 1, lettera l), della L.R. 65/2014; 2) addizioni volumetriche di cui all’articolo 71, comma 1, lettera g), della L.R. 65/2014; 3) addizione volumetrica di cui all’articolo 71, comma 1-bis, e all’articolo 72, comma 1, lettera a), della L.R. 65/2014». A queste categorie di interventi, già consentiti, la disposizione impugnata aggiunge ulteriori possibilità edificatorie, permettendo di utilizzare le volumetrie trasferite ai sensi degli artt. 71, comma 2, e 72, comma 1, lettera a), della L.R. Toscana n. 65 del 2014, purché volte a realizzare addizioni volumetriche, ovvero edifici in prossimità di altri già esistenti, qualora questo non comporti la necessità di opere di urbanizzazione primaria.

In riferimento alla disciplina dell’agriturismo, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta per chiarire il corretto riparto delle competenze. È stato riconosciuto che la legge n. 96 del 2006 incide su una serie di ambiti materiali, alcuni di competenza legislativa residuale delle regioni (agricoltura e turismo), altri di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, tutela della salute), altri ancora di competenza legislativa esclusiva dello Stato (tutela dell’ambiente e del paesaggio, tutela della concorrenza).

Le regioni, pertanto, allorquando la disciplina su cui intervengono incida sulle relative materie (di competenza legislativa statale esclusiva o concorrente), «devono uniformarsi unicamente ai princìpi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato» (sentenze n. 96 del 2012 e n. 339 del 2007).

La disposizione regionale in esame consentiva di realizzare interventi edilizi in zone agricole per finalità agrituristiche mediante utilizzo di volumetrie trasferite da altri lotti. Le richiamate previsioni afferivano pertanto all’ambito materiale «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente.

Ad avviso della Consulta, è fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, della L.R. Toscana n. 15 del 2022, promossa in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio.

Viene innanzitutto in rilievo il denunciato contrasto della disposizione regionale impugnata con l’art. 3 della legge n. 96 del 2006, rubricato «Locali per attività agrituristiche». Al comma 1 esso stabilisce che «possono essere utilizzati per attività agrituristiche gli edifici o parte di essi già esistenti nel fondo». La possibilità di destinare immobili a finalità agrituristiche viene così limitata non in funzione di criteri quantitativi o dimensionali, ma attraverso il riferimento a quei soli edifici che siano, anche in parte, «già esistenti nel fondo», escludendo pertanto che ne possano essere costruiti altri ex novo.

La Corte ha già affermato che l’art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 costituisce un principio fondamentale nella materia «governo del territorio», che «pone un limite rigoroso, escludendo che possano essere destinati ad attività agrituristiche edifici costruiti ad hoc, non “già esistenti sul fondo” prima dell’inizio delle attività medesime». Ciò risponde all’esigenza di «prevenire il sorgere ed il moltiplicarsi di attività puramente turistiche, che finiscano con il prevalere su quelle agricole, […] con l’effetto pratico di uno snaturamento del territorio, usufruendo peraltro delle agevolazioni fiscali previste per le vere e proprie attività ricettive connesse al prevalente esercizio dell’impresa agricola» (sentenza n. 96 del 2012).

La delimitazione posta dall’art. 3, comma 1, in esame garantisce, dunque, un ragionevole equilibrio tra l’attività turistica e ricettiva, da un lato, e l’indispensabile mantenimento della vocazione agricola del territorio e dell’ambiente rurale, dall’altro. Interventi di trasformazione del territorio che – pur rispettando gli strumenti urbanistici – si pongano in contrasto con il principio in esame comportano un’alterazione dell’ambiente agreste, a vantaggio delle esigenze del turismo e dell’attività ricettiva. L’art. 3 della legge n. 96 del 2006 delimita dunque l’utilizzabilità degli edifici per finalità agrituristiche sotto un duplice profilo: da un lato, esso pone la condizione della necessaria “preesistenza” dell’edificio, o di una sua parte, rispetto all’inizio delle attività edificatorie; dall’altro lato, questa stessa condizione è riferita ad una precisa localizzazione sul territorio, là dove è stabilito che l’edificio utilizzabile per attività agrituristiche debba altresì essere ubicato «nel fondo».

Ebbene, la disposizione regionale impugnata non risulta rispettosa delle condizioni poste dal legislatore statale nella norma evocata a parametro interposto. Essa permette, infatti, l’utilizzo di volumetrie trasferite «all’interno del medesimo territorio comunale o all’interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti», permettendo dunque di destinare all’attività agrituristica volumetrie provenienti da fondi agricoli diversi ed esterni e anche non limitrofi, rispetto a quello in cui è svolta l’attività imprenditoriale. Infatti, nel consentire anche l’utilizzo di volumi trasferiti «all’interno del medesimo territorio comunale», la disposizione impugnata estende l’ambito territoriale di provenienza dei volumi che possono essere trasferiti: da quello corrispondente al fondo in cui è ubicata l’attività agrituristica – l’unico consentito dalla norma statale evocata quale parametro interposto – a quello dell’intero comune in cui tale fondo è localizzato.

Al riguardo va rilevato che, nella originaria formulazione, l’art. 17 della L.R. Toscana n. 30 del 2003 ha dato puntuale attuazione al principio stabilito dall’art. 3 della legge n. 96 del 2006, prevedendo, alla lettera b) del comma 1, la possibilità di utilizzare per attività agrituristica – oltre ai «locali siti nell’abitazione principale dell’imprenditore agricolo ubicata nel fondo o nei centri abitati», di cui alla lettera a) – anche «gli altri edifici o parti di essi esistenti sul fondo e non più necessari alla conduzione dello stesso». D’altra parte, il medesimo art. 17, al comma 1, lettera c), numero 1) – attraverso il richiamo all’art. 71, comma 1, lettera l), della L.R. Toscana n. 65 del 2014, che a sua volta richiama l’art. 134, comma 1, lettera l), della stessa legge – già consentiva di utilizzare volumetrie derivanti da «interventi di sostituzione edilizia».

Ciò che rileva è che l’art. 17, comma 1, lettera c), numero 1), tramite i richiami sopra riferiti, già prevedeva – ancor prima della modifica introdotta dalla disposizione impugnata – che tali interventi potessero «comportare una diversa collocazione dell’edificio ricostruito rispetto a quello preesistente». Pertanto, la traslazione di volumetrie utilizzabili per finalità agrituristiche risultava già consentita.

Deve tuttavia ritenersi che questa possibilità fosse riconosciuta solo all’interno del medesimo fondo agricolo. Questo risulta dal fatto che il legislatore regionale, con la disposizione impugnata, innovando rispetto al passato, ha voluto espressamente consentire l’utilizzo di volumetrie provenienti da fondi che, pur essendo compresi nel territorio del medesimo comune e pur avendo la medesima destinazione agricola, hanno in origine una diversa ubicazione, esterna al fondo destinato all’attività agrituristica.

Va inoltre sottolineato che la disciplina regionale impugnata consentiva di utilizzare le volumetrie trasferite – oltre che per le addizioni volumetriche – anche per «interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti» e quindi per la realizzazione di strutture per definizione diverse e autonome rispetto a quelle originarie. In relazione a questa tipologia di interventi, va senz’altro escluso che sia soddisfatto il requisito della “preesistenza” degli edifici. Infatti, anche a prescindere dalla indeterminatezza della nozione di «prossimità», è questa stessa indicazione a dimostrare che si tratta di strutture necessariamente separate e distinte rispetto a quella originaria: in quanto tali, esse non possono qualificarsi come «già esistenti». Anziché rispondere all’esigenza di recupero del patrimonio immobiliare esistente, i relativi interventi edilizi risultano volti ad ampliare l’area destinata all’attività agrituristica, in contrasto con il principio fondamentale posto dall’art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

Infine, la disposizione regionale impugnata non specificava che il trasferimento di volume potesse essere effettuato per una sola volta. Sia pure nei limiti di densità stabiliti dai piani urbanistici e territoriali, essa consentiva di realizzare interventi di ampliamento su edifici la cui volumetria era stata già aumentata. Infatti, la disposizione impugnata non prevedeva il limite stabilito dal comma 1-bis dell’art. 71, che consente di eseguire gli interventi di addizione volumetrica per una sola volta. Inoltre, il testo precedente dell’art. 71, comma 2, all’ultimo periodo stabiliva che «i volumi trasferiti non si cumulano tra di loro». La nuova formulazione del comma 2 – introdotta dall’art. 25, comma 3, della L.R. Toscana 8 luglio 2016, n. 43 – ha eliminato il previgente divieto e il cumulo deve ritenersi ora permesso. Ciò conferma la possibilità di realizzare plurimi trasferimenti di volumetrie, cumulabili tra di loro, sia pure nei limiti previsti dagli strumenti urbanistici. In questo modo, vengono consentiti interventi di ampliamento su immobili la cui volumetria era stata già aumentata, eludendo così il limite posto dall’art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006, consistente nell’utilizzabilità dei soli «edifici […] già esistenti».

In definitiva quindi, gli utilizzi di volumetrie trasferite, consentiti dalla disposizione impugnata, si risolvono nell’estensione delle possibilità edificatorie per finalità agrituristiche e, quindi, in interventi di trasformazione del territorio agricolo che esorbitano dalle finalità di recupero del preesistente patrimonio immobiliare. Attraverso questa estensione, l’intervento regionale in esame era idoneo a determinare lo snaturamento di quanto “preesisteva” nel fondo e finiva per vanificare quella finalità di recupero del patrimonio immobiliare in zone agricole e di equilibrato bilanciamento tra le esigenze del turismo e la tutela della vocazione agreste dei fondi, finalità che è a fondamento del limite previsto dal parametro interposto (sentenza n. 96 del 2012). La Corte ha, pertanto. dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, della L.R. Toscana n. 15 del 2022, per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e in particolare dell’art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

1. Sui vincoli di inedificabilità previsti dal PUT di Fabio Cusano

[Cons St 2809 2023](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/Cons-St-2809-2023.pdf)

Con la sentenza n. 2809 del 20 marzo 2023, il Consiglio di Stato, sez. IV, ha ribadito che, nel caso di vincoli di inedificabilità assoluta disciplinati dal PUT fino all’adozione del PRG, la regola generale volta a salvaguardare le previsioni del PUT (che condiziona l’edificazione in zone paesaggistiche vincolate) e a stimolare i Comuni ad adeguare ad esso i rispettivi piani regolatori generali è quella del divieto di rilascio di concessioni edilizie.

La ricorrente presentava istanza per ottenere il permesso di costruire un fabbricato; il Comune non è dotato di un PRG adeguato al PUT, né di un PUC, né risulta vigente alcuna “Carta dell’uso agricolo”; risulta parimenti decaduto il Piano urbanistico attuativo nel cui perimetro ricade il lotto di proprietà dell’istante; l’Amministrazione comunale, garantito il contraddittorio e tenuto conto delle osservazioni presentate dall’istante a fronte del preavviso di diniego, denegava il rilascio del titolo edilizio poiché i) vige il divieto di rilascio di titoli edilizi imposto dall’art. 5 della L.R. Campania n. 35 del 1987 fino al momento in cui gli strumenti urbanistici dei Comuni assoggettati al PUT non vengano adeguati a tale PUT; ii) è impossibile fare applicazione della deroga eccezionale introdotta dall’art. 1, comma 79, della L.R. Campania n. 16 del 2014.

L’istante proponeva ricorso dinanzi al TAR Salerno, il quale respingeva il ricorso; pertanto, l’originaria ricorrente ha proposto appello.

Ad avviso del Consiglio di Stato, l’appello è infondato.

In punto di diritto, occorre premettere che:

a) ai sensi dell’art. 3 (“Efficacia del Piano”) della L.R. Campania 27 giugno 1987, n. 35: “ Il Piano urbanistico territoriale dell’Area Sorrentino – Amalfitana è Piano territoriale di coordinamento con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali e sottopone a normativa d’uso il territorio dell’Area Sorrentino – Amalfitana. 2. Il Piano urbanistico territoriale prevede norme generali d’uso del territorio dell’area e formula direttive a carattere vincolante alle quali i Comuni devono uniformarsi nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici o nell’adeguamento di quelli vigenti. 3. Il Piano urbanistico territoriale, inoltre, formula indicazioni per la successiva elaborazione, da parte della Regione, di programmi di interventi per lo sviluppo economico dell’area”;

b) ai sensi dell’art. 5 (“Norma di salvaguardia”), comma 8, della medesima legge: “Antecedentemente all’approvazione del Piano regolatore generale, ovvero della variante di adeguamento di cui al comma primo sono consentite soltanto, purché conformi alle prescrizioni del Piano urbanistico territoriale, l’adozione e l’approvazione: a) di varianti agli strumenti urbanistici generali vigenti, necessarie per la localizzazione di opere pubbliche; b) di programmi integrati di cui all’art. 16 della L. 17 febbraio 1992, n. 179 e di programmi di recupero urbano di cui all’articolo 11 della legge 4 dicembre 1993, n. 499, conformi oppure in variante al Piano regolatore generale vigente; c) dei piani esecutivi e loro varianti previsti dall’articolo 28, comma secondo, della L. 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni; d) della variante necessaria per recepire, nello strumento urbanistico generale vigente nei comuni ricadenti nella zona territoriale 7, la carta dell’uso agricolo e la normativa di cui al punto 1.8, titolo II, dell’allegato alla L.R. 20 marzo 1982, n. 14, e successive modificazioni”;

c) ai sensi dell’art. 8 della medesima legge: “Oltre al rispetto della legislazione vigente i Comuni devono, nella formazione dei Piani regolatori generali, rispettare le prescrizioni contenute nella presente normativa e in tutti gli altri elaborati del Piano urbanistico territoriale di cui al precedente articolo 6”;

d) ai sensi dell’art. 17 per la zona territoriale 7: “L’edificazione nelle zone agricole è disciplinata, giusta la carta dell’uso agricolo del suolo, dalle disposizioni di cui al punto 1.8 del titolo 11 dell’allegato alla L. R. 20 marzo 1982, n. 14 e successive modificazioni”;

e) ai sensi dell’art. 1, comma 79, della legge regionale Campania 7 agosto 2014, n. 16: “Per la zona territoriale 7 della legge regionale 27 giugno 1987, n. 35 “Piano urbanistico territoriale dell’Area Sorrentino-Amalfitana” restano ferme le prescrizioni di tutela paesaggistica previste all’articolo 17 e si disapplicano tutte le altre prescrizioni della medesima legge. Gli interventi, pertanto, sono disciplinati dalle disposizioni degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale vigenti ai sensi della legge regionale n. 16/2004 e del Reg. reg. 4 agosto 2011, n. 5 (Regolamento di attuazione per il governo del territorio)”.

Ciò considerato, il Collegio ha osservato che, per costante giurisprudenza:

a) tutte le disposizioni contenute nella L.R. Campania 27 giugno 1987 n. 35 hanno natura di prescrizioni paesaggistiche (Cons. Stato, sez. IV, n. 8559 del 2020);

b) il PUT dell’area sorrentino-amalfitana, ai sensi dell’articolo 3, commi 1 e 2, della L.R. citata “è piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali e formula direttive vincolanti alle quali i Comuni devono uniformarsi nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici” (Cons Stato, sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2652);

c) nello stesso senso la Corte costituzionale (sentenza n. 11 del 2016) ha fatto osservare che “l’eventuale scelta della regione (compiuta nella specie dalla Campania) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente. Il progressivo avvicinamento tra i due strumenti del piano paesaggistico “puro” e del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici – giunto alla sostanziale equiparazione dei due tipi operata dal codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 135, comma 1) – fa sì che oggi lo strumento di pianificazione paesaggistica regionale, qualunque delle due forme esso assuma, presenti contenuti e procedure di adozione sostanzialmente uguali” (par. 3.3 della parte in diritto);

d) del resto, la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario avente valore primario ed assoluto, precede e comunque costituisce un limite alla salvaguardia degli altri interessi pubblici; non a caso, il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce i rapporti tra il piano paesaggistico e gli altri strumenti urbanistici (nonché i piani, programmi e progetti regionali di sviluppo economico) secondo un modello rigidamente gerarchico; restando escluso che la salvaguardia dei valori paesaggistici possa cedere a mere esigenze urbanistiche (in termini, Cons. Stato, sez. VI, n. 2225 del 2 aprile 2020; cfr. anche, sez. IV, n. 2371 del 2022);

e) il richiamato articolo 5 della stessa legge regionale vieta, a tutti i Comuni ricompresi nel Piano urbanistico territoriale dell’area sorrentino-amalfitana, il rilascio di concessioni edilizie dalla data di entrata in vigore del piano urbanistico territoriale (ovvero: 21 luglio 1987; cfr. art. 4 della L.R. della Campania 35/87) e sino all’approvazione dei Piani regolatori generali comunali. Si tratta di un divieto temporalmente illimitato e costituisce una misura di salvaguardia funzionale all’approvazione dei Piani regolatori generali comunali ovvero all’adeguamento di quelli eventualmente vigenti alle prescrizioni del Piano urbanistico-territoriale, a tutela dei valori paesaggistico-ambientali. La finalità perseguita dal legislatore è evidente: evitare la compromissione dei predetti valori paesaggistico-ambientali, con definitivo pregiudizio dell’efficacia del procedimento di pianificazione;

f) ne consegue l’immediata operatività dei vincoli di inedificabilità assoluta previsti dal PUT dell’area sorrentino-amalfitana, a partire dall’entrata in vigore del Piano, atteso che i vincoli di inedificabilità assoluta disciplinati dal PUT operano indipendentemente dal loro recepimento nella pianificazione urbanistica comunale (Cons. Stato, sez. IV, 2 settembre 2022, n. 7674);

g) la regola generale, volta a salvaguardare le previsioni del PUT (che condiziona l’edificazione in zone paesaggistiche vincolate) ed a stimolare i comuni ad adeguare ad esso i rispettivi piani regolatori generali, è quella del divieto di rilascio di concessioni edilizie (Cons. Stato, sez. VI, 15 maggio 2012, n. 2782).

Alla luce delle richiamate norme regionali e dei principi dettati dalla giurisprudenza amministrativa, risulta pertanto corretta l’applicazione, da parte del Comune appellato ai fini del diniego del richiesto permesso di costruire, del divieto di cui all’art. 5 L.R. n. 35 del 1987, non potendo trovare applicazione nel caso di specie la deroga eccezionale introdotta dall’art. 1, comma 79, L.R. n. 16 del 2014.

Invero, al Comune, non essendo dotato di uno strumento di pianificazione urbanistica ai sensi della L.R. n. 16/2014 e del regolamento attuativo n. 5 del 4 agosto 2011, risulta preclusa l’applicazione dell’invocato art. 1, punto 79, della L.R. n. 16/2014. Del resto, a tali fini, non può rilevare la presenza di uno strumento urbanistico precedente alla citata L.R. n. 35/1987 e alla presupposta legge n. 431/1985, come il PRG risalente al 1976.

D’altro canto, si osserva che il Comune non è dotato della Carta dell’uso agricolo – espressamente prevista dall’art. 5, comma 8, lett. d), citato, per i soli interventi nella zona agricola – ad ogni modo necessaria anche a prescindere dalla collocazione dell’intervento nel centro abitato.

Parimenti infondata è la tesi della ricorrente secondo cui l’intervento rientrerebbe nelle ipotesi di esclusione dall’applicazione della clausola di salvaguardia di cui all’art. 5 L.R. n. 35 del 1987, in quanto tale previsione consente solo il rilascio di concessioni relative ai piani attuativi vigenti.

L’operatività del divieto costituisce pertanto un impedimento al rilascio di qualsiasi permesso di costruire in assenza di uno strumento urbanistico adeguato alla superiore e vincolante strumentazione urbanistica territoriale (nel caso in esame il PUT), da ciò conseguendo l’irrilevanza nel caso di specie della valutazione dell’entità delle opere di urbanizzazione presenti, di per sé determinante ai fini del rilascio del titolo in via diretta, ovvero in assenza di un piano attuativo.

Per quanto sopra argomentato, l’appello è stato respinto.

1. Sul lotto intercluso di Fabio Cusano

[TAR Palermo 495 2023](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/TAR-Palermo-495-2023.pdf)

Con la sentenza n. 495 del 15 febbraio 2023, il TAR Sicilia, Palermo (sez. II) ha ribadito che la fattispecie del c.d. “lotto intercluso” costituisce un’evenienza del tutto eccezionale, subordinata alla dimostrazione che sussista una situazione di fatto perfettamente corrispondente a quella derivante dall’attuazione del piano esecutivo, cioè che sussista un’area compresa in zona totalmente dotata di opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari agli standard urbanistici minimi prescritti, cioè di opere e servizi realizzati per soddisfare i necessari bisogni della collettività quali strade, spazi di sosta, fognature, reti di distribuzione del gas, dell’acqua e dell’energia elettrica, scuole.

In particolare, affinché un’area possa essere definita “lotto intercluso” è necessario che: a) sia l’unica a non essere stata ancora edificata; b) si trovi in una zona integralmente interessata da costruzioni; c) sia dotata di tutte le opere di urbanizzazione (primarie e secondarie), previste dagli strumenti urbanistici; d) sia valorizzata da un progetto edilizio del tutto conforme al PRG. Sussistendo tali condizioni, poiché la completa e razionale edificazione e urbanizzazione del comprensorio interessato ha già creato una situazione di fatto corrispondente a quella che deriverebbe dall’attuazione del piano esecutivo (piano particolareggiato, piano di lottizzazione, etc.), lo strumento urbanistico esecutivo si ritiene superfluo.

Si controverte nel presente giudizio della legittimità del diniego di permesso di costruire opposto dal Comune alla ricorrente, che ne aveva chiesto il rilascio per la costruzione di un fabbricato da destinare ad uso residenziale.

Ad avviso del TAR, il ricorso va respinto.

L’impugnata determinazione reiettiva della P.A., connotata da ampi margini di apprezzamento discrezionale, ad avviso del Collegio, non risulta abnorme, illogica o insensata e nemmeno viziata da errori di fatto ed è supportata da un’istruttoria adeguata e da una congrua motivazione.

Assume centralità, ai fini del decidere, la questione dell’interclusione del fondo della ricorrente, situazione che, ove in fatto ritenuta sussistente, implicherebbe la superfluità dello strumento urbanistico esecutivo, così superando la ragione ostativa individuata dal Comune nella mancata adozione di un piano di lottizzazione.

La fattispecie del c.d. “lotto intercluso” costituisce un’evenienza del tutto eccezionale, subordinata alla dimostrazione che sussista una situazione di fatto perfettamente corrispondente a quella derivante dall’attuazione del piano esecutivo, cioè che sussista un’area compresa in zona totalmente dotata di opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari agli standard urbanistici minimi prescritti, cioè di opere e servizi realizzati per soddisfare i necessari bisogni della collettività quali strade, spazi di sosta, fognature, reti di distribuzione del gas, dell’acqua e dell’energia elettrica, scuole.

Per la precisione, la giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 23 dicembre 2021, n. 8544) ritiene realizzata la fattispecie del lotto intercluso solo se l’area edificabile di proprietà del richiedente: a) sia l’unica a non essere stata ancora edificata; b) si trovi in una zona integralmente interessata da costruzioni; c) sia dotata di tutte le opere di urbanizzazione (primarie e secondarie), previste dagli strumenti urbanistici; d) sia valorizzata da un progetto edilizio del tutto conforme al Piano Regolatore Generale. Sussistendo tali condizioni, poiché la completa e razionale edificazione e urbanizzazione del comprensorio interessato ha già creato una situazione di fatto corrispondente a quella che deriverebbe dall’attuazione del piano esecutivo (piano particolareggiato, piano di lottizzazione, etc.), lo strumento urbanistico esecutivo si ritiene superfluo (cfr., ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 10 gennaio 2012, n. 26).

Nel caso in esame, legittimamente il Comune ha opposto che il fondo della ricorrente non possiede i requisiti del lotto intercluso (o “lotto residuo”), facendo parte di un’ampia area non sufficientemente urbanizzata, caratterizzata da un’edificazione soltanto parziale e da un’incompleta dotazione infrastrutturale.

L’unitaria valutazione dell’intervento è rimessa all’apprezzamento discrezionale della P.A., la quale – in assenza di sufficienti opere pubbliche e prima fra tutte di una viabilità pubblica che consenta il libero accesso all’area – ha ritenuto di respingere il progetto nel suo complesso visto lo scarso grado di urbanizzazione della zona e considerato che quello della ricorrente non è l’unico lotto inedificato.

L’intervento costruttivo previsto, a giudizio del Comune non risulta dotato, infatti, delle urbanizzazioni primarie, e, tra queste, quanto meno della pubblica via, della fognatura cittadina e dell’acquedotto comunale che possano direttamente servire il lotto da edificare considerato che, secondo le previsioni progettuali, l’accesso al lotto, l’allacciamento alle infrastrutture primarie (rete fognaria, elettrica, idrica, telefonica) sono previsti per via soltanto indiretta, tramite terreni di altri proprietari, estranei al lotto d’intervento, seppure gravati da servitù a favore di quest’ultimo.

La viabilità proposta dalla ricorrente, per altro profilo, osserva il Comune, risulta inidonea dato che la strada interpoderale attraverso la quale verrebbe raggiunto il lotto di sua proprietà rimarrebbe una strada interpoderale privata, senza alcuna cessione di aree ad alcun titolo alla PA per allocare altri servizi.

Va rimarcato, al riguardo, che la valutazione circa la congruità del grado di urbanizzazione spetta unicamente al Comune ed è caratterizzata da un amplissimo margine di discrezionalità: pertanto non può essere sottoposta al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo, salvo che sotto il profilo – qui non emergente – della palese illogicità ed irragionevolezza delle determinazioni assunte o per essere le determinazioni stesse inficiate da errori di fatto (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 dicembre 2019, 8270; Id., 23 dicembre 2021, n. 8544; Id., 4 maggio 2010, n. 2545; Id., 11 giugno 2002, n. 3253; Consiglio di Stato, sez. V, 4 maggio 1995, n. 699).

Infatti, solo il Comune, essendo in possesso delle informazioni concernenti l’effettiva consistenza del suo territorio, delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, dei servizi pubblici, e delle edificazioni pubbliche e private già esistenti, sarà sicuramente in grado di stabilire se e in quale misura un ulteriore eventuale carico edilizio possa armonicamente inserirsi nell’assetto del territorio già presente. Il giudizio sulla sufficienza delle infrastrutture esistenti costituisce, in tal senso, una sintesi delle ragioni di opportunità urbanistica a favore o contro il rilascio della concessione edilizia in mancanza di disciplina pianificatoria di dettaglio (Cons. St., Sez. IV, 23 dicembre 2021, n. 8544).

In ogni caso, l’accertamento della sussistenza del lotto intercluso o di altri casi analoghi di zona già edificata e urbanizzata non esclude in assoluto l’esigenza di pianificazione dell’urbanizzazione ai fini del rilascio della concessione edilizia quando permane l’esigenza, rivendicata dal Comune, di realizzare un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo e di completare o anche solo potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti (cfr., Cons. Stato, Sez. V, 29 febbraio 2012, n. 1177; Cons. St., Sez. IV, 1 ottobre 2007, n. 5043).

Pertanto, il TAR ha ritenuto infondata la domanda attorea.

1. Sulla decadenza del piano di lottizzazione di Fabio Cusano

[TAR\_NA\_909\_2023](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/TAR_NA_909_2023.pdf)

Con la sentenza n. 909 dell’8 febbraio 2023, il TAR Napoli (sez. VIII) ha ribadito che la declaratoria di decadenza del piano di lottizzazione per la mancata esecuzione nel decennio, decorrente dalla stipula della convenzione, delle opere di urbanizzazione, ha natura vincolata, configurandosi come atto ricognitivo di un dato storico costituito dalla scadenza del termine di efficacia della convenzione con effetto automatico contemplato dalla legge. È irrilevante che la mancata attuazione del piano sia dovuta alla P.A. o al privato lottizzante.

Parte ricorrente ha impugnato il provvedimento di revoca della concessione edilizia e del successivo permesso in variante rilasciati dal Comune.

Ad avviso del TAR Napoli, il ricorso è infondato.

La società ricorrente contesta l’illegittimità del provvedimento con il quale il Comune ha revocato i titoli edilizi in precedenza rilasciati per la realizzazione di un complesso edilizio oggetto di un piano di lottizzazione e della accessoria convenzione urbanistica; il provvedimento gravato è fondato sulla decadenza del piano di lottizzazione e sulla violazione degli obblighi scaturenti dalla citata convenzione per mancata realizzazione delle opere di urbanizzazione previste nel progetto.

La circostanza del mancato adempimento agli obblighi scaturenti dalla convenzione, con specifico riferimento alla costruzione delle opere di urbanizzazione, non è oggetto di contestazione da parte della società ricorrente che lamenta invece la violazione del dovere di correttezza che avrebbe dovuto improntare il comportamento della P.A., per non aver quest’ultima escusso la garanzia fideiussoria prestata contestualmente alla sottoscrizione della convenzione urbanistica; il ricorrente lamenta ancora che le somme prestate in garanzia avrebbero potuto essere utilizzate dal Comune per la realizzazione, appunto, delle necessarie opere di urbanizzazione.

Tuttavia, le doglianze non colgono nel segno.

La legittimità del provvedimento in esame con il quale l’Amministrazione resistente, preso atto della scadenza del piano e della mancata ottemperanza agli obblighi assunti dalla parte privata, ha ritirato i titoli edilizi il cui rilascio trovava presupposto, appunto, nel piano venuto a scadere, non è in alcun modo incisa dalla mancata escussione della garanzia fideiussoria.

Giova, in proposito, rimarcare che, per pacifica giurisprudenza, la declaratoria di decadenza del piano di lottizzazione per la mancata esecuzione nel decennio, decorrente dalla stipula della convenzione, delle opere di urbanizzazione, ha natura vincolata, configurandosi come atto ricognitivo di un dato storico costituito dalla scadenza del termine di efficacia della convenzione con effetto automatico contemplato dalla legge (Consiglio di Stato sez. IV, 27/04/2015, n.2109).

È stato, sul punto, osservato: “*Nel sistema vigente il piano di lottizzazione ha durata decennale sicché, decorso infruttuosamente detto termine, lo strumento attuativo perde efficacia (Consiglio di Stato sez. IV 27 aprile 2015 n. 2109 che conferma TAR Sardegna, sez. II, n. 553 del 2013). È irrilevante ai fini delle conseguenze connesse alla scadenza del termine decennale di efficacia del piano di lottizzazione la circostanza che la mancata attuazione del piano sia dovuta alla p.a. o al privato lottizzante (Consiglio di Stato sez. IV 27 aprile 2015 n. 2109 che conferma T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. II, n. 553/2013)*” (cfr. TAR Sardegna, Sez. 2 – 18 gennaio 2017, n. 24).

Del resto, nel caso di specie, le disposizioni della convenzione urbanistica sottoscritta dall’Amministrazione e dalla parte privata contengono previsioni di segno conforme a quanto appena rilevato: l’art. 5 statuisce che “*Il lottizzante si obbliga, per sé e per i suoi aventi diritto a qualsiasi titolo, ad ultimare le opere di urbanizzazione primaria entro il termine di dieci anni dalla stipula della presente convenzione*”, mentre l’art. 10 della stessa convenzione, in conformità al quadro normativo sopra delineato, statuisce che “*il rilascio delle concessioni edilizie relative ai singoli edifici è comunque subordinato all’impegno di esecuzione delle stesse prima dell’ultimazione degli edifici*”.

Dunque, in questo quadro, il ritiro dei titoli edilizi rilasciati in favore della parte privata si configura come conseguenza del venir meno dei presupposti fondanti la relativa adozione, senza che sia possibile ravvisare a carico della P.A. alcun onere di previa escussione della garanzia fideiussoria prestata dalla parte privata.

Conclusivamente, il TAR ha respinto il ricorso.

1. La Corte bacchetta di nuovo la Calabria per la proroga del termine per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi edilizi di Fabio Cusano

[Corte Cost 19 2023](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/Corte-Cost-19-2023.pdf)

Con la sentenza n. 19 del 14 febbraio 2023, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata che consentiva un’ulteriore proroga del termine per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi di trasformazione edilizia previsti dalla L.R. Calabria n. 21 del 2010.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Calabria n. 23 del 2021, per violazione degli artt. 9, 117, comma secondo, lettera s), Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Il ricorrente denuncia la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché con la disposizione impugnata sarebbero resi permanenti interventi edilizi previsti come “straordinari” dalla L.R. Calabria n. 21 del 2010, in deroga alla pianificazione e agli *standard*urbanistici e in contrasto con la scelta del legislatore statale, espressa negli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, di rimettere alla pianificazione congiunta la disciplina dei beni paesaggistici.

Sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni, in quanto la disposizione impugnata sarebbe stata adottata dalla Regione Calabria in via del tutto autonoma, in assenza di una pianificazione condivisa.

Prima di esaminare le censure mosse dalla difesa statale, la Corte ha ricostruito il contesto normativo nel quale si colloca la disposizione impugnata. Essa ha inciso sul comma 12 dell’art. 6 della L.R. Calabria n. 21 del 2010, sostituendo le parole «entro il 31 dicembre 2021» con le parole «entro il 31 dicembre 2022». È stato così differito di un anno il termine stabilito per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi edilizi previsti dalla L.R. Calabria n. 21 del 2010.

Peraltro, ancor prima dell’intervento legislativo oggetto di censura, numerose modifiche legislative avevano inciso sul termine di operatività previsto dal medesimo art. 6, comma 12. La disposizione impugnata, in effetti, introduce la settima proroga nell’arco temporale di undici anni.

Ancora in via preliminare, la Corte ha rilevato che la prospettazione difensiva della Regione Calabria, in ordine alla mancata impugnazione di altre leggi regionali contenenti analoghe proroghe della disciplina sul “Piano casa”, non influisce sull’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale. Al riguardo, la Corte, con orientamento costante, ha affermato che «*l’ammissibilità dell’impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell’interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate». Infatti, «l’acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate*» (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 251 del 2022, n. 124, n. 107 e n. 25 del 2021 e n. 117 del 2020).

L’art. 1 della L.R. Calabria n. 23 del 2021 è impugnato in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e al principio di leale collaborazione. Il ricorrente premette che nel 2012 la Regione Calabria e il Ministero per i beni e le attività culturali avevano avviato un rapporto di collaborazione istituzionale finalizzato all’elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, in attuazione degli artt. 135 e 143 cod. beni culturali. Tale rapporto ha portato all’adozione del Quadro territoriale regionale paesaggistico; in esso sono state poste le basi per la successiva redazione del piano paesaggistico, in funzione della tutela e valorizzazione del paesaggio.

La difesa statale fa rilevare, tuttavia, che è ancora mancante una pianificazione paesaggistica frutto dell’elaborazione congiunta di Stato e Regione Calabria, sottolineando che solo al piano paesaggistico spetta individuare la tipologia e le condizioni delle trasformazioni che possono essere consentite. Da ciò discenderebbe la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Sarebbe, inoltre, violato l’art. 9 Cost., a causa dell’abbassamento degli *standard* di tutela paesaggistica, derivante dalla norma impugnata. Del pari, sarebbe violato il principio di leale collaborazione, poiché con la disposizione in esame la Regione Calabria si sarebbe sottratta all’obbligo di redazione congiunta con lo Stato del piano paesaggistico, dettando la disciplina dei beni paesaggistici in modo del tutto autonomo e unilaterale. Le censure appena illustrate sono riconducibili a un’unica ragione di impugnativa.

Ad avviso della Consulta, le questioni sono fondate. La disposizione regionale impugnata consente un’ulteriore proroga del termine per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi di trasformazione edilizia previsti dalla L.R. Calabria n. 21 del 2010. Questo provvedimento legislativo ha infatti disciplinato «*interventi di “razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente”, di “riqualificazione di aree urbane degradate”, di “sostituzione edilizia”, di “ampliamento” e di “demolizione e ricostruzione” di edifici esistenti*», finalizzati «*al rilancio dell’economia mediante il sostegno all’attività edilizia*» (art. 1).

Sin dal titolo della L.R. Calabria n. 21 del 2010, lo stesso legislatore calabrese aveva qualificato come «straordinarie» le misure adottate per fare fronte a tali esigenze. Viceversa, con il differimento del termine di cui all’art. 6, comma 12, della stessa L.R. Calabria n. 21 del 2010 sono state ripetutamente ampliate le possibilità di realizzare interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica del territorio. Attraverso la prolungata successione delle proroghe, il legislatore calabrese ha in effetti stabilizzato irragionevolmente una disciplina di carattere derogatorio, introdotta nel 2010 per fare fronte a esigenze di carattere temporaneo.

Con sentenza n. 219 del 2021, la Corte ha già dichiarato l’illegittimità costituzionale del precedente differimento del medesimo termine stabilito dall’art. 4, comma 1, lettera b), della L.R. Calabria n. 10 del 2020. In questa pronuncia, si è affermato che «*nel consentire i richiamati interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito, per effetto delle reiterate proroghe […], le citate previsioni finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, in violazione dell’art. 9 Cost. Tale lesione è resa più evidente dalla circostanza che, in questo lungo lasso di tempo, non si è ancora proceduto all’approvazione del piano paesaggistico regionale*». Le medesime considerazioni si attagliano alla disposizione impugnata nel presente giudizio. Anche in questo caso, la reiterata e potenzialmente indefinita successione delle proroghe di una disciplina di carattere derogatorio delle trasformazioni edilizie si pone in conflitto con la necessità di un’organica pianificazione, che è funzionale all’ordinato sviluppo del territorio e alle connesse e fondamentali esigenze di conservazione e promozione del paesaggio e dell’ambiente, presidiate dagli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La giurisprudenza costituzionale più recente ha ribadito che «*reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l’imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l’ambito della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)*» (sentenza n. 229 del 2022).

Una tale violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., che può sussistere indipendentemente dal fatto che sia stato adottato un piano paesaggistico co-deciso tra Stato e regione (sentenze n. 229 e n. 24 del 2022), si manifesta con maggiore evidenza con riguardo ad una Regione, come la Calabria, che ha interrotto il percorso avviato per l’elaborazione congiunta del PPR e ne è tuttora sprovvista.

In definitiva, dunque, l’ulteriore proroga per l’anno 2022 del termine per la presentazione delle istanze per realizzare gli interventi previsti dalla L.R. Calabria n. 21 del 2010 riconferma la lesione dei principi presidiati dai parametri costituzionali evocati, già accertata dalla sentenza n. 219 del 2021 in riferimento alla proroga per l’anno 2021.

La Corte ha, pertanto, dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della L.R. Calabria n. 23 del 2021, per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

1. La Consulta dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 bis, c. 1, del T.U. edilizia di Fabio Cusano

[Sentenza n. 85 del 2023](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/Sentenza-n.-85-del-2023.pdf)

Con la sentenza 4 maggio 2023, n. 85, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2-bis, comma 1, del TUED, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quarta; e le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 103, comma 1-bis, della LR Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), sollevate, in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo, Cost., dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Il Consiglio di Stato, sez. IV, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2-bis, comma 1, T.U. edilizia, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo, Cost.; con la medesima ordinanza sono state altresì sollevate, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 103, comma 1-bis, della L.R. Lombardia n. 12 del 2005, in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo, Cost.

La vicenda da cui trae origine il giudizio a quo riguarda le determinazioni urbanistiche assunte dal Comune di Villasanta, il quale, in sede di variante generale al PGT, ha stabilito che una vasta area, sulla quale in precedenza insisteva una raffineria ora in stato di dismissione, dovesse essere destinata a una reindustrializzazione «ampliata a funzioni di “mixité”, cioè a esercizi commerciali di vicinato, esercizi pubblici, artigianato e terziario».

Per l’area in questione, le determinazioni pianificatorie comunali prevedevano una dotazione a standard pari al 55% della superficie complessiva del compendio, e in ogni caso superiore alla percentuale minima (10%) che l’art. 5 del DM 1444/1968 prevede per le dotazioni infrastrutturali (spazi pubblici, attività collettive, aree verdi e parcheggi) che devono essere previste, in sede di pianificazione, per gli insediamenti di carattere industriale.

Il TAR Lombardia riteneva che la determinazione delle aree da adibire a standard e da cedere al Comune, di gran lunga superiore ai minimi di cui all’art. 5 del DM 1444/1968, non fosse assistita da adeguata motivazione. Avverso tale pronuncia hanno interposto appello tanto la parte privata, quanto il Comune, il quale, in particolare, ha sostenuto che la deroga alle percentuali contenute nel DM 1444/1968 fosse consentita dall’art. 103, comma 1-bis, della L.R. Lombardia n. 12 del 2005. Il Consiglio di Stato ha ritenuto che il sindacato sulla legittimità di tale scelta derogatoria imponga preliminarmente di verificare la legittimità costituzionale dell’art. 2-bis, comma 1, T.U. edilizia, il quale costituirebbe il presupposto della disposizione regionale, per il fatto di aver consentito a tutte le Regioni di derogare al rispetto delle previsioni sui limiti e i rapporti concernenti gli standard urbanistici. Dalla caducazione di tale disposizione statale deriverebbe, in via consequenziale, l’illegittimità costituzionale della norma regionale che si porrebbe a fondamento dell’esercizio del potere derogatorio concretamente esercitato, nel caso di specie, dal Comune di Villasanta.

Le difese del Presidente del Consiglio dei ministri e della Regione Lombardia, intervenienti in giudizio, nonché del Comune di Villasanta, costituitosi quale parte, hanno eccepito, sotto diversi profili, l’inammissibilità delle questioni.

La Regione e il Comune osservano come, nel caso di specie, le scelte pianificatorie adottate dal Comune non avrebbero in alcun modo derogato al DM 1444/1968, posto che quest’ultimo, con riguardo alle dotazioni infrastrutturali di interesse pubblico, prevede unicamente un limite minimo, laddove invece la parte privata proprietaria del compendio industriale si è lamentata della scelta del medesimo Comune di sovradimensionare, a carico della stessa, gli standard rispetto alle percentuali minime. Se ne dovrebbe ricavare che, nel caso di specie, non vi sia stata alcuna deroga, sicché il rimettente non sarebbe in alcun modo chiamato a dare applicazione alle due norme che si porrebbero a fondamento di quel potere di deroga, vale a dire l’art. 2-bis, comma 1, T.U. edilizia e l’art. 103, comma 1-bis, della L.R. Lombardia n. 12 del 2005.

Strettamente connessa a questa è poi l’ulteriore eccezione di inammissibilità, prospettata dal solo Comune di Villasanta, secondo cui vi sarebbe uno specifico difetto di rilevanza riguardante la disposizione regionale da ultimo richiamata. Quest’ultima consentirebbe ai Comuni di derogare alle disposizioni del DM 1444/1968 unicamente «ai fini dell’adeguamento, ai sensi dell’art. 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti», laddove le prescrizioni relative al compendio sarebbero contenute in «un nuovo PGT e non in un suo aggiornamento».

Avendo vincolato i Comuni lombardi, dopo l’approvazione della L.R. Lombardia n. 12 del 2005, ad aggiornare gli strumenti pianificatori generali, il legislatore lombardo ha previsto che questi ultimi potessero derogare alle disposizioni contenute nel DM 1444/1968. Con l’art. 103, comma 1-bis, della L.R. Lombardia n. 12 del 2005 si è infatti stabilito che «ai fini dell’adeguamento, ai sensi dell’articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 […], fatto salvo, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, il rispetto della distanza minima tra fabbricati pari a dieci metri, derogabile tra fabbricati inseriti all’interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario».

Nell’ambito di questa evoluzione normativa è successivamente intervenuto l’art. 2-bis, comma 1, T.U. edilizia. Esso stabilisce che «ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

Ricostruita la normativa regionale, ad avviso della Consulta le eccezioni di inammissibilità avanzate dalle difese della Regione e del Comune devono essere accolte.

Il presupposto da cui muove il rimettente è che il censurato art. 2-bis, comma 1, T.U. edilizia si ponga a fondamento dell’art. 103, comma 1-bis, della L.R. Lombardia n. 12 del 2005, con cui è stato attribuito ai Comuni lombardi il potere di derogare in via generale alle prescrizioni sugli standard urbanistici di cui al DM 1444/1968; un potere di cui si sarebbe avvalso, nel caso di specie, il Comune di Villasanta nel momento in cui, approvando la variante generale al PGT, ha sovradimensionato gli standard dell’area de quo. Ad avviso del Consiglio di Stato, «essendo venuto meno, per il tramite del meccanismo di deroga di cui all’articolo 2-bis, anche il limite minimo nella fissazione degli standard», al giudice sarebbe impedito «di sindacare, in base ai parametri di legittimità, di ragionevolezza e di proporzionalità, le scelte effettuate dall’Amministrazione nell’ambito della pianificazione urbanistica».

Tale motivazione non può essere condivisa con riferimento sia alla norma statale che alla norma regionale. Innanzitutto, è manifestamente errato il presupposto da cui muove il rimettente, secondo cui l’art. 103, comma 1-bis, della L.R. Lombardia n. 12 del 2005 costituirebbe «attuazione di quanto stabilito» nell’art. 2-bis, comma 1, T.U. edilizia.

Come si è detto, la disposizione regionale è stata inserita nel 2008 all’interno della L.R. Lombardia n. 12 del 2005 e, quindi, in un momento in cui l’art. 2-bis, comma 1, T.U. edilizia (introdotto solo con il d.l. n. 69 del 2013) e la supposta deroga in esso contenuta non facevano ancora parte dell’ordinamento giuridico. Deve, pertanto, escludersi che tra le due disposizioni sussista quel nesso di reciproca implicazione che vi ha visto il rimettente, restando così del tutto indimostrata, con riguardo alla questione avente ad oggetto l’art. 2-bis, comma 1, T.U. edilizia, la necessità che «il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (ex plurimis, sentenze n. 202 e n. 15 del 2021, n. 253 del 2019 e n. 20 del 2018)» (sentenza n. 31 del 2022).

Se quindi, per un verso, si deve escludere che l’art. 2-bis, comma 1, T.U. edilizia trovi applicazione nel giudizio a quo, parimenti erroneo si dimostra, per altro verso, l’ulteriore assunto del rimettente, secondo cui la decisione comunale di sovradimensionare gli standard costituirebbe esercizio di un potere derogatorio riconducibile al richiamato art. 103, comma 1-bis, della L.R. Lombardia n. 12 del 2005. Quest’ultimo stabilisce infatti che i Comuni lombardi sono autorizzati a derogare alle disposizioni del DM 1444/1968 «ai fini dell’adeguamento, ai sensi dell’articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti». Tali ultime previsioni si riferiscono ai termini a disposizione dei Comuni per avviare il procedimento di adeguamento dei PRG alla nuova conformazione dei piani di governo del territorio.

Alla luce di ciò, si deve ritenere che la deroga consentita dal citato art. 103, comma 1-bis ha avuto un ambito di applicazione limitato sia dal punto di vista funzionale che temporale, avendo operato unicamente nella fase in cui i Comuni hanno adeguato i PRG in vista dell’adozione dei PGT.

Per tali ragioni, si deve ritenere che, nel giudizio a quo, non operando né la deroga di cui alla norma statale, né, ancor prima, quella di cui alla norma regionale, l’asserito sovradimensionamento della dotazione a standard vada riferito, ai fini del sindacato sul relativo potere discrezionale del Comune, ai limiti e ai rapporti disciplinati dallo stesso DM 1444/1968, che risulta applicabile alla fattispecie da cui trae origine la controversia.

Le questioni sollevate sono quindi inammissibili, perché esse, e in particolare quelle aventi ad oggetto l’art. 2-bis, comma 1, T.U. edilizia, muovono da un presupposto interpretativo manifestamente erroneo, che le rende prive del requisito della rilevanza.

1. ***EDILIZIA***
2. Il certificato di agibilità di un immobile non ne attesta la regolarità urbanistico-edilizia di Fabio Cusano

[Cons Stato 2461 2023](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/Cons-Stato-2461-2023.pdf)

Con la sentenza n. 2461 dell’8 marzo 2023, il Consiglio di Stato ha ribadito che il rilascio del certificato di agibilità di un immobile non attesta la regolarità edilizia ed urbanistica dello stesso. Si tratta di provvedimenti che presidiano interessi diversi: il primo è diretto ad attestare la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità dell’edificio, mentre il titolo edilizio attesta la regolarità edilizia e urbanistica. La mancanza del titolo edilizio comporta la sanzionabilità dell’attività realizzata. Ne discende che il rilascio del certificato di agibilità non è sintomo di contraddittorietà della sanzione demolitoria irrogata; al contrario la mancanza del titolo edilizio depone per l’illegittimità del certificato di agibilità in quanto, attesa la specifica finalità di tale certificazione per come descritta dall’art. 24, comma 1, del D.P.R. 380/2001, non è possibile legittimamente rilasciare un certificato di agibilità se non sussiste la conformità ai parametri normativi di carattere urbanistico e/o edilizio.

Gli appellanti hanno impugnato la sentenza del TAR Napoli con cui è stato respinto il ricorso proposto avverso l’ordinanza comunale di ingiunzione di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi relativamente ad abusi consistenti nel mutamento di destinazione d’uso da fabbricato rurale a locale ad uso commerciale, in particolare di ristorazione.

Il Consiglio ha preliminarmente affrontato la tematica della improcedibilità dell’appello. Gli appellanti sostengono che la SCIA autorizzerebbe sia la demolizione di parte delle opere di cui all’ordinanza impugnata, sia la sanatoria delle restanti opere, di cui alla stessa ordinanza. Il Comune, viceversa, osserva che la suddetta SCIA legittimerebbe soltanto la demolizione (peraltro già intimata con l’ordinanza impugnata) mentre per le restanti opere, solo dopo la demolizione potrebbe essere presentata l’istanza di concessione in sanatoria.

Il Consiglio ha condiviso le argomentazioni del Comune.

L’art. 23 del testo unico dell’edilizia si riferisce alle sole opere da eseguire e non già a quelle già eseguite; quindi, la SCIA ivi prevista non può essere presentata per sanare opere già realizzate, essendo a tal fine necessario un diverso procedimento che, nel caso di specie, gli appellanti non hanno attivato. Quindi correttamente il Comune ha evidenziato nella richiamata nota di chiarimenti che le uniche opere da eseguire sono quelle di demolizione, rilevando peraltro l’inutilità a tal fine della SCIA, atteso che le opere in questione sono da demolirsi già per effetto dell’ordinanza, rispetto alla quale il ripristino, non ancora effettuato, è in evidente ritardo né può essere ulteriormente procrastinato.

Non coglie nel segno la censura per cui il Comune non avrebbe esercitato nei termini il potere inibitorio e, quindi, il titolo “in sanatoria” si sarebbe consolidato, per l’evidente ragione che il consolidamento conseguente all’assenza di inibizione può legittimamente formarsi solo in presenza di una istanza ritualmente formulata.

Nel caso di specie, la SCIA presentata non è lo strumento idoneo per richiedere il titolo in sanatoria, sicché sulla stessa non può essersi consolidato alcun titolo abilitativo per le opere abusive delle quali è stata già intimata la demolizione. Ne discende che, stante la volontà della parte di procedere alla demolizione (parziale) delle opere, tanto da legittimarla con SCIA, l’appello proposto avverso l’ordinanza di demolizione, può considerarsi improcedibile solo limitatamente alle opere indicate nella SCIA come oggetto di demolizione.

Analoga sorte non segue, tuttavia, quanto alla parte dell’ingiunzione di demolizione che riguarda le restanti opere, le quali non sono affatto sanate, in forza della richiamata SCIA, come opina la parte appellante essendo necessaria, a tale fine, la presentazione di rituale istanza di accertamento di conformità. Relativamente a tali manufatti, pertanto, persiste l’interesse della parte appellante alla decisione del presente gravame.

Ad avviso del Consiglio, l’appello è, tuttavia, infondato.

Il Consiglio ha osservato che il rilascio del certificato di agibilità di un immobile non attesta la regolarità edilizia ed urbanistica dello stesso.

Si tratta di provvedimenti che presidiano interessi diversi: il primo è diretto ad attestare la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità dell’edificio, mentre il titolo edilizio attesta la regolarità edilizia e urbanistica.

La mancanza del titolo edilizio comporta la sanzionabilità dell’attività realizzata. Ne discende che il rilascio del certificato di agibilità non è sintomo di contraddittorietà della sanzione demolitoria irrogata; al contrario la mancanza del titolo edilizio depone per l’illegittimità del certificato di agibilità in quanto, attesa la specifica finalità di tale certificazione per come descritta dall’art. 24, comma 1, del DPR n. 380/2001, non è possibile legittimamente rilasciare un certificato di agibilità se non sussiste la conformità ai parametri normativi di carattere urbanistico e/o edilizio (Cons. Stato, Sez. VII, 5 gennaio 2023, n. 180).

Quanto al presunto affidamento ingenerato negli appellanti sulla legittimità dell’avvenuto cambio di destinazione, del quale manca qualunque prova, se ne può statuire l’insussistenza anche per la significativa circostanza della richiesta di titolo abilitativo effettuata per il cambio di destinazione, cui non ha fatto seguito alcun provvedimento favorevole.

Deve aggiungersi che la sentenza dell’Adunanza Plenaria n. 9 del 2017, cui si è uniformata la giurisprudenza successiva (Cons. Stato, Sez. VI, 22 febbraio 2021, n. 1552; id. 16 settembre 2022, n. 8044) ha espressamente affermato che «il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell’abuso. Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell’ipotesi in cui l’ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell’abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell’abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell’onere di ripristino».

La sentenza impugnata, diversamente da quanto opina la parte appellante, si colloca nel solco di tale giurisprudenza consolidata, laddove ha richiamato la citata sentenza dell’Adunanza Plenaria.

In ragione della natura vincolata del provvedimento, pertanto, non era richiesto alcuno specifico onere motivazionale sulla preminenza dell’interesse pubblico alla rimozione dell’abuso, essendo sufficiente al riguardo il richiamo alla abusività delle opere contestate.

Conclusivamente, il Consiglio di Stato ha respinto l’appello.

1. Sulla proroga del permesso di costruire di Fabio Cusano

[Cons St 2757 2023](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/Cons-St-2757-2023.pdf)

Con la sentenza n. 2757 del 16 marzo 2023, il Consiglio di Stato ha ribadito che ai sensi dell’art. 15, commi 2 e 2-bis, D.P.R. 380/2001 la proroga del permesso di costruire deve essere richiesta prima della decorrenza del termine ultimo per la fine dei lavori. A differenza della proroga, che opera uno spostamento in avanti del termine finale di efficacia del permesso, il rinnovo della concessione implica il rilascio di un nuovo ed autonomo titolo, subordinato ad una nuova ed autonoma verifica dei presupposti richiesti dalle norme urbanistiche vigenti al momento del rilascio, in tal modo presupponendo la sopravvenuta inefficacia dell’originario titolo abilitativo.

L’oggetto del giudizio è rappresentato dal provvedimento comunale di annullamento della proroga della concessione edilizia. L’istante ha proposto ricorso dinanzi al TAR Latina, il quale ha respinto il ricorso.

L’originaria ricorrente ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente accoglimento integrale del ricorso originario.

Il Consiglio ha rilevato, in primo luogo, che l’atto impugnato, con cui è stato disposto l’annullamento dell’atto di proroga della concessione edilizia, deve essere qualificato – tenuto conto del contenuto del potere in concreto esercitato dal Comune – come decadenza del titolo edilizio, ai sensi dell’art. 15 TU Edilizia, nonché quale esercizio del potere di autotutela sulla pregressa concessione della proroga dei termini.

In punto di diritto, il Consiglio ha rilevato l’infondatezza del motivo incentrato sulla violazione dell’art. 7 della legge n. 241 del 1990, alla luce dei principi dettati in materia della recente giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 3385 del 2021; Cons. giust. amm. reg. sicil., n. 116 del 2022), secondo cui:

a) “nei procedimenti amministrativi la partecipazione è funzionale ad una più compiuta istruttoria e alla migliore rappresentazione degli interessi privati destinati ad essere incisi, ma non si spinge sino a identificarsi con il contraddittorio, tipico del processo, in cui ogni valutazione è sottoposta all’altra parte perché la stessa possa replicare nell’esercizio del proprio diritto di difesa in vista della decisione del giudicante” (Cons. Stato, sez. III, 30 marzo 2020, n. 2177);

b) “del difetto di partecipazione può segnatamente discorrersi quando l’amministrazione da avvio ad un procedimento, per un motivo, e lo concluda per un motivo diverso in assenza di garanzie procedimentali integrative, non già quando essa, in relazione al preannunciato motivo, e sulla base di un’istruttoria trasparente, addivenga alle proprie conclusioni senza avere previamente sentito l’opinione del partecipante” (Cons. St., sez. III, 30 marzo 2020, n. 2177);

c) “le norme in materia di partecipazione procedimentale, non devono essere lette in senso formalistico, bensì avendo riguardo all’effettivo e oggettivo pregiudizio che la sua inosservanza abbia causato alle ragioni del soggetto privato nello specifico rapporto con la pubblica amministrazione” (Cons. Stato, sez. II, 12 febbraio 2020, n. 1081);

d) del resto l’art. 21-octies della legge n. 241 del 1990, secondo cui “non è annullabile il provvedimento per vizi formali non incidenti sulla sua legittimità sostanziale e il cui contenuto non avrebbe potuto essere differente da quello in concreto adottato”, “attraverso la dequotazione dei vizi formali dell’atto, mira a garantire una maggiore efficienza all’azione amministrativa, risparmiando antieconomiche ed inutili duplicazioni di attività, laddove il riesercizio del potere non potrebbe comunque portare all’attribuzione del bene della vita richiesto dall’interessato” (Cons. Stato, sez. II, 12 febbraio 2020, n. 1081).

Nella fattispecie risulta evidente come l’impugnato provvedimento di annullamento d’ufficio abbia rappresentato per l’amministrazione un atto vincolato, così come nessun apporto concreto sia stato provato in sede processuale dal privato ricorrente.

L’applicazione al caso di specie del richiamato art. 21-octies della legge n. 241 del 1990 rende pertanto irrilevante, ai fini della valutazione di legittimità dell’atto impugnato, il mancato invio della comunicazione di avvio del procedimento.

In ordine ai caratteri del provvedimento di decadenza, il Consiglio ha rilevato, sulla base dei principi ritraibili dai precedenti del Consiglio (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 7373 del 2021; id., n. 4648 del 2021; id., sez. IV, n. 2078 del 2020; id., sez. II, n. 2206 del 2020), che:

a) in conformità coi principi generali di trasparenza e certezza giuridica ex artt. 1 e 2, l. n. 241 del 1990, è sempre richiesto che l’amministrazione si pronunci con provvedimenti espressi, sia pure con valenza ricognitiva di effetti discendenti direttamente dalla legge, sicché risulta necessaria l’adozione di un formale provvedimento in relazione all’esercizio del potere attribuito dall’art. 15 TU Edilizia;

b) alla luce del tenore testuale delle norme sancite dall’art. 15, commi 2 e 2-bis, del TU Edilizia, non può dirsi irrilevante la tardività della istanza di proroga, essendo necessario che essa venga richiesta prima della decorrenza del termine ultimo per la fine dei lavori;

c) invero, risponde ad un principio generale dell’ordinamento, la regola secondo cui la richiesta di proroga del termine per il compimento di una certa attività deve essere richiesta prima della scadenza del termine medesimo, per esigenze di chiarezza, di trasparenza e di pubblicità, a garanzia delle parti e, più in generale, dei terzi; la presentazione della richiesta di proroga è infatti funzionale ad evidenziare la sussistenza e la perduranza dell’interesse del privato alla realizzazione dell’intervento programmato, sia nei rapporti con l’Amministrazione che aveva rilasciato il titolo, sia rispetto ai terzi che, per ragioni di vicinitas, potrebbero avere un qualche interesse ad opporsi all’altrui iniziativa edificatoria;

d) diversamente dalla proroga dei termini – intesa quale provvedimento di secondo grado che modifica, ancorché parzialmente, il complesso degli effetti giuridici delineati dall’atto originario, accedendo all’originaria concessione ed operando uno spostamento in avanti del suo termine finale di efficacia – il rinnovo della concessione implica il rilascio di un nuovo ed autonomo titolo, subordinato ad una nuova ed autonoma verifica dei presupposti richiesti dalle norme urbanistiche vigenti al momento del rilascio, in tal modo presupponendo la sopravvenuta inefficacia dell’originario titolo abilitativo.

Alla luce di tali coordinate, deve quindi ritenersi infondata la tesi di parte ricorrente secondo cui al momento della richiesta di proroga non si sarebbe potuta ritenere già decaduta la concessione, considerato che, a tal fine, la presentazione di tale istanza avveniva in un momento di gran lunga successivo alla scadenza del termine per l’avvio dei lavori.

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto l’appello.

1. La Consulta riordina la disciplina edilizia siciliana di Fabio Cusano

[Corte Cost 90 2023](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/Corte-Cost-90-2023.pdf)

Con la sentenza del 7 maggio 2023, n. 90, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di molteplici articoli della L.R. Siciliana 6 agosto 2021, n. 23di riforma della L.R. Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 e della L.R. Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 in materia edilizia.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, innanzitutto, l’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, il quale novella l’art. 3 della L.R. Siciliana n. 16 del 2016. In particolare, oggetto delle questioni di legittimità costituzionale è il nuovo art. 3, commi 1, lettere b), h), l), m), p), s), e af), e 2, lettere g), h), i) e l), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, i quali consentono l’esecuzione di taluni interventi edilizi, rispettivamente, senza titolo abilitativo o previa CILA. In tal modo, la Regione avrebbe deciso di «liberalizzare interventi anche molto impattanti sul territorio, sottraendoli a ogni tipo di controllo»; gli stessi sarebbero invece «classificabili come “nuova costruzione”, ossia trasformazioni edilizie e urbanistiche del territorio di cui alla lettera e) del comma 1 dell’art. 3 t.u. edilizia, per le quali è richiesto come titolo edilizio il permesso di costruire (o la SCIA alternativa al permesso di costruire)». Di qui la paventata violazione dell’art. 14 dello statuto speciale, in quanto le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con gli artt. 6 e 6-bis t.u. edilizia, qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale.

L’impugnazione dell’art. 1, comma 1, lettere d), e), g) e h), e comma 2, lettera c), della L.R. Siciliana n. 2 del 2022 è strettamente connessa alle suddette censure: con il richiamato art. 1, infatti, il legislatore siciliano ha apportato modifiche all’art. 3 della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come novellato dall’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, e alcune di dette modifiche sono del pari denunciate come costituzionalmente illegittime.

Le questioni in esame vertono tutte su norme regionali siciliane che consentono che taluni interventi edilizi siano eseguiti senza titolo abilitativo o previa CILA, con ciò prevedendo un regime più favorevole rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale.

La Corte ha da tempo rilevato che quella del t.u. edilizia è normativa espressiva dei princìpi fondamentali in materia di «governo del territorio» e che, quindi, «l’attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell’ambito derogatorio definito dall’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l’intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei princìpi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo» (sentenza n. 139 del 2013). Ne consegue che «il limite assegnato al legislatore regionale dall’art. 6, comma 6, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 sta, dunque, nella possibilità di estendere “i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6” (ancora sentenza n. 139 del 2013)» (sentenza n. 282 del 2016).

L’art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale, d’altra parte, affida alla Regione Siciliana la potestà legislativa esclusiva nelle materie dell’urbanistica e della tutela del paesaggio: essa, tuttavia, «deve essere esercitata “senza pregiudizio” delle riforme economico-sociali, che assurgono, dunque, a limite “esterno” della potestà legislativa primaria» (così, da ultimo, sentenza n. 252 del 2022).

La Corte ha già riconosciuto che le norme del t.u. edilizia concernenti i titoli abilitativi sono norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto di queste condividono «le caratteristiche salienti» che vanno individuate «nel contenuto riformatore e nell’attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d’altro canto, «rispondono complessivamente ad un interesse unitario ed esigono, pertanto, un’attuazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 198 del 2018).

Tutto ciò premesso, la Corte ha scrutinato le questioni di legittimità costituzionale, valutando, di volta in volta, se la previsione regionale impugnata abbia coerentemente sviluppato le definizioni del t.u. edilizia, nell’ambito di quanto espressamente ammesso dagli artt. 6, comma 6, e 6-bis, comma 4, dello stesso t.u. edilizia, o se, invece, abbia illegittimamente inquadrato in un diverso regime giuridico il sotteso intervento edilizio (sentenza n. 68 del 2018).

Lo scrutinio è stato dapprima condotto sulle disposizioni regionali impugnate che consentono la realizzazione di interventi edilizi senza titolo abilitativo.

Ad avviso della Corte, sono fondate, per violazione dell’art. 14 dello statuto speciale, le questioni aventi ad oggetto le modifiche apportate all’art. 3, comma 1, lettere b), h), l), m), p), e s), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016: nessuna di queste disposizioni può dirsi coerente sviluppo della normativa statale, secondo quanto consentito dall’art. 6, comma 6, t.u. edilizia.

Il nuovo art. 3, comma 1, lettera b), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, consente l’esecuzione senza titolo abilitativo degli interventi volti all’eliminazione di barriere architettoniche, comprendendo tra questi anche «la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche». L’art. 6, comma 1, lettera b), t.u. edilizia, invece, considera sì interventi di attività edilizia libera quelli volti ad eliminare le barriere architettoniche, ma sempre che «non comportino la realizzazione di ascensori esterni o di altri manufatti in grado di alterare la sagoma dell’edificio».

Il nuovo art. 3, comma 1, lettera h), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall’art. 4 della L.R. siciliana n. 23 del 2021, consente la realizzazione senza titolo abilitativo di strade poderali: si tratta di un intervento di trasformazione del territorio che non è logicamente assimilabile ad alcuno degli interventi edilizi dei quali l’art. 6 t.u. edilizia consente la realizzazione senza alcun titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un’ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera.

Il nuovo art. 3, comma 1, lettera l), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, considera attività edilizia libera «il risanamento e la sistemazione dei suoli agricoli anche se occorrono strutture murarie». Se è vero che l’art. 6, comma 1, lettera d), t.u. edilizia consente che siano eseguiti senza titolo abilitativo «i movimenti di terra strettamente pertinenti all’esercizio dell’attività agricola e le pratiche silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari», deve rilevarsi che la norma impugnata non solo permette interventi sul territorio che hanno una portata ben più ampia di quella cui si riferisce la norma statale, ma espressamente consente anche l’esecuzione di strutture murarie.

Il nuovo art. 3, comma 1, lettera m), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, permette che siano realizzate senza alcun titolo abilitativo «le cisterne e le opere connesse interrate, ivi compresi i vasconi in terra battuta per usi irrigui». Tale intervento di trasformazione del territorio, che può essere anche di non poco momento, non è logicamente assimilabile ad alcuno degli interventi edilizi dei quali l’art. 6 t.u. edilizia consente la realizzazione senza alcun titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un’ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera.

Il nuovo art. 3, comma 1, lettera p), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, consente siano realizzate senza titolo abilitativo «le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza massima di 1,50 metri». La disposizione regionale contiene tre distinte norme, qualificando come attività edilizia libera: i) la ricostruzione di muri a secco; ii) la nuova costruzione di muri a secco, in tutti i casi di altezza massima di 1,50 metri. Le norme, peraltro, consentono attività edilizie che non sono riconducibili ad alcuna delle ipotesi di cui all’art. 6 t.u. edilizia, anche in questo caso concretizzando ipotesi integralmente nuove di interventi realizzabili senza titolo abilitativo.

Il nuovo art. 3, comma 1, lettera s), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, considera attività edilizia libera «la realizzazione di opere interrate per lo smaltimento reflui provenienti da immobili destinati a civile abitazione compresa l’installazione di fosse tipo Imhoff o a tenuta, sistemi di fitodepurazione, per immobili privi di fognatura dinamica comunale». Anche in questo caso, l’intervento di trasformazione del territorio, che peraltro può essere anche particolarmente significativo, non è logicamente assimilabile ad alcun intervento edilizio la cui realizzazione è ammessa, ai sensi dell’art. 6 t.u. edilizia, senza titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un’ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera.

Alla luce delle svolte considerazioni, si deve dunque dichiarare l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 14 dello statuto speciale:

dell’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera b), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «, compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche»;

dell’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera h), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016;

Altresì, il nuovo art. 3, comma 1, lettera af), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, considera attività edilizia libera la realizzazione di «piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell’edificio e appoggiate su battuti cementizi non strutturali». L’art. 1, comma 1, lettera h), della L.R. Siciliana n. 2 del 2022, ne ha disposto l’abrogazione per sostituzione; la nuova lettera af), infatti, consente, senza titolo abilitativo, la «collocazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra, realizzate con materiali amovibili, di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell’edificio e comunque di volumetria non superiore a 90 mc». Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto che, per un verso, potrebbe trattarsi anche di «superfici di notevole estensione» e, per un altro, che sono manufatti che per le loro caratteristiche sono in grado di determinare «una significativa alterazione dello stato dei luoghi, nonché incidenza sulle matrici ambientali». Il ricorrente, richiamando ampiamente la sentenza del TAR Campania, n. 3730 del 2020, esclude che le piscine possano considerarsi pertinenze in senso urbanistico, dovendo invece essere qualificate come nuove costruzioni.

Le questioni promosse in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale, aventi per oggetto entrambe le disposizioni regionali, sono fondate. L’art. 6, comma 1, lettera e-quinquies), t.u. edilizia considera eseguibili senza titolo abilitativo gli interventi che realizzino «aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici»: entrambe le disposizioni regionali, tuttavia, non sono coerente sviluppo della normativa statale. Vero è che la giurisprudenza amministrativa ha talora sussunto nella fattispecie di cui all’art. 6, comma 1, lettera e-quinquies), t.u. edilizia la collocazione di piscine di modeste dimensioni, fuori terra, facilmente smontabili e rimontabili, prefabbricate e non ancorate a terra, che non comportino una trasformazione duratura dei luoghi, in ragione della intrinseca precarietà ed amovibilità del manufatto (così, ad esempio, TAR Lazio, sezione seconda quater, sentenza 21 novembre 2018, n. 11302). Tuttavia, neppure assumendo a parametro di riferimento detta giurisprudenza potrebbe considerarsi la normativa regionale sviluppo coerente di quella statale. Le piscine cui si riferisce la disposizione impugnata, infatti, sono di dimensioni potenzialmente significative, essendo parametrate al volume dell’edificio cui le si vuole considerare pertinenti. Esse, inoltre, sono appoggiate su (appositi e non necessariamente preesistenti) battuti cementizi che, per quanto il legislatore regionale stabilisca non possano essere strutturali, determinano certamente una significativa e duratura incidenza in senso trasformativo sul territorio.

Le modifiche operate non valgono a far venire meno le ragioni di illegittimità costituzionale. Anche con la nuova formulazione, infatti, possono essere liberamente realizzate piscine di dimensioni tutt’altro che modeste, avendo il legislatore regionale previsto che esse – fermo restando il limite del 20 per cento del volume dell’edificio – possano essere pari a 90 mc: il dato dimensionale e l’impatto visivo, che hanno potenzialmente una significativa incidenza sull’assetto dei luoghi, escludono che piscine siffatte, per quanto prefabbricate e amovibili, possano essere realizzate senza titolo abilitativo. Deve, pertanto, essere dichiarata l’illegittimità costituzionale tanto dell’art. 4, comma 1, della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera af), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, quanto dell’art. 1, comma 1, lettera h), della L.R. Siciliana n. 2 del 2022.

La Corte ha scrutinato anche le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso quelle disposizioni regionali siciliane che consentono la realizzazione di interventi edilizi previa CILA.

Il nuovo art. 3, comma 2, lettera g), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, sottopone al regime giuridico della CILA «la realizzazione di strade interpoderali».

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale è fondata. La realizzazione di strade determina una trasformazione urbanistica del territorio non riconducibile a interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro o risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia quali sono quelli di cui all’art. 3, comma 1, lettere a), b), c) e d), t.u. edilizia, sicché ai sensi della successiva lettera e) quello in esame deve considerarsi intervento di nuova costruzione, in quanto tale subordinato a permesso di costruire ex art. 6 t.u. edilizia. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia logico e coerente sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in un’ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA. Va dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 2, lettera g), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016.

Il nuovo art. 3, comma 2, lettera h), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, prescrive che, previa CILA, si può procedere alla «nuova realizzazione di opere murarie di recinzione con altezza massima di m. 2,00; per altezze superiori trovano applicazione le disposizioni di cui all’articolo 10». Il rinvio all’art. 10 della medesima L.R. Siciliana n. 16 del 2016 fa sì che la nuova realizzazione di opere murarie di altezza superiore ai due metri sia sottoposta al regime giuridico della SCIA.

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale è fondata. La nuova realizzazione di opere murarie indubbiamente determina una trasformazione edilizia e urbanistica del territorio che non è riconducibile ad alcuno degli interventi di cui all’art. 3, comma 1, lettere a), b), c) e d), t.u. edilizia, sicché ai sensi della successiva lettera e) deve considerarsi intervento di nuova costruzione, in quanto tale subordinato a permesso di costruire ex art. 6 t.u. edilizia. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia coerente sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in un’ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA. Va dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 2, lettera h), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016.

Il nuovo art. 3, comma 2, lettera i), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, dispone che possono essere liberamente realizzate, purché precedute da CILA, «le opere di ricostruzione e … di nuova costruzione con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70».

È indubbio che la nuova costruzione di muri a secco rientri nell’ipotesi di cui all’art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia (id est: costruzione di manufatti edilizi fuori terra) e richieda, pertanto, il permesso di costruire.

Le opere di ricostruzione cui si riferisce la disposizione impugnata debbono considerarsi interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell’art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, in quanto sono «volti al ripristino di edifici, o parte di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza». Interventi del genere rientrano, secondo la normativa statale, nel regime della SCIA, ex art. 22, comma 1, lettera c), t.u. edilizia.

Si deve pertanto escludere, per entrambe le ipotesi ora esaminate, che le norme regionali censurate siano coerente e logico sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in ipotesi integralmente nuove di attività edilizia sottoposta a CILA: di qui la fondatezza delle questioni promosse in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale. Alla luce di quanto detto, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 2, lettera i), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «ricostruzione e» nonché «e di nuova costruzione».

Il nuovo art. 3, comma 2, lettera l), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, considera attività edilizia libera, purché preceduta da CILA, «la realizzazione di opere interrate di smaltimento reflui provenienti da singoli immobili destinati a strutture ed attività diverse dalla residenza appartenenti alle categorie funzionali previste alle lettere a-bis), b), c) e d) del comma 1 dell’articolo 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 come recepito dall’articolo 1». Il rinvio operato dalla disposizione regionale è a immobili che abbiano funzione turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale.

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale è fondata. La realizzazione di opere interrate, quali quelle di cui alla norma regionale impugnata, è indubbiamente riconducibile all’ipotesi della costruzione di manufatti edilizi interrati di cui all’art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia, per la quale il legislatore statale richiede il permesso di costruire. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia logicamente assimilabile alla normativa statale, concretizzandosi invece in un’ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA. Va dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 2, lettera l), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016.

Del novellato art. 3 della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, per mezzo dell’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche il nuovo comma 7, ai sensi del quale «Le disposizioni di cui al presente articolo prevalgono su quelle contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi vigenti, i quali, ove in contrasto, si conformano al contenuto delle disposizioni del presente articolo». Secondo il ricorrente, la previsione impugnata sarebbe in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dal t.u. edilizia, espressive di limiti ex art. 14 dello statuto siciliano, e nello specifico: con gli artt. 6, comma 1, e 6-bis, comma 1, che subordinano l’attività edilizia, sia essa libera o soggetta a CILA, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, che dunque sono prevalenti.

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con gli artt. 6, comma 1, e 6-bis, comma 1, t.u. edilizia, è fondata. Le norme statali evocate dal ricorrente prevedono esplicitamente che detti interventi sono realizzabili sempre che non sia diversamente disposto dalle «prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali», con ciò consentendo alla pianificazione urbanistica di tenere in considerazione, di volta in volta, il contesto territoriale e, conseguentemente, di stabilire un diverso regime giuridico. La disposizione regionale impugnata, invece, segue una impostazione affatto opposta, prevedendo che le statuizioni legislative prevalgano sugli strumenti urbanistici – impedendo dunque a questi ultimi di svolgere la funzione loro propria, che è quella di compiere una valutazione che tenga nella debita considerazione lo specifico contesto territoriale, eventualmente optando per una disciplina edilizia anche più restrittiva rispetto alle scelte del legislatore – e capovolgendo il criterio di prevalenza della pianificazione urbanistica sugli interventi individuali, stabilito dalla normativa statale evocata quale parametro interposto. In tal modo, inoltre, la pianificazione urbanistica, la quale deve articolarsi secondo esigenze che non possono essere aprioristicamente identiche su tutto il territorio, è compiuta ex lege anziché dai comuni, cui anche l’art. 2, comma 4, t.u. edilizia espressamente affida il compito di disciplinare l’attività edilizia.

La rilevata antinomia normativa non può essere risolta in via ermeneutica facendo leva sul comma 1 del medesimo art. 3 della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, richiamato anche dal successivo comma 2, che espressamente dispone che gli interventi edilizi ivi previsti siano realizzabili «fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali». Il chiaro tenore letterale della disposizione impugnata, che, come correttamente rileva il Presidente del Consiglio dei ministri, è in aperta contraddizione con la clausola di salvezza di cui al richiamato comma 1, impedisce una diversa attribuzione di significato normativo, compatibile con le norme evocate a parametro.

Va dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 7, della L.R. Siciliana n. 16 del 2016.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l’art. 6 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, che ha disposto la sostituzione dell’intero art. 5 della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, stabilendo quali interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio sono subordinati a permesso di costruire. Il ricorrente impugna non l’intero articolo novellato, ma la nuova lettera d), numero 4). Con tale norma il legislatore regionale avrebbe autorizzato il recupero «generalizzato, senza alcun limite temporale e in deroga alla pianificazione urbanistica in qualunque tempo emanata, di qualsivoglia sottotetto, locale interrato etc., anche se realizzato, a rigore, addirittura dopo l’entrata in vigore della norma de qua»: il tutto consentito sia nei centri storici e su immobili vincolati, sia con riferimento a immobili regolarizzati attraverso sanatorie edilizie e SCIA in sanatoria, contrariamente a quanto previsto dal piano casa, per come esplicitato dall’intesa Stato-Regioni del 2009. Ne deriverebbe l’illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 14 dello statuto speciale, perché sono consentiti irragionevolmente interventi anche su «edifici di recentissima realizzazione o addirittura di futura edificazione, senza che possano venire in gioco, quindi, interessi pubblici rilevanti quali il contenimento dell’uso di suolo, l’efficientamento energetico, o la rigenerazione urbana, che stanno alla base della normativa di recupero dei sottotetti o dei piani interrati». La disposizione impugnata è stata in parte oggetto di modifica per opera dell’art. 2, comma 1, lettere a), b) e c), della L.R. Siciliana n. 2 del 2022, con il quale si è introdotto un limite temporale al numero 4) della lettera d) (precisandosi che gli interventi edilizi in discorso possono compiersi su immobili esistenti «alla data di entrata in vigore della presente legge») e si è abrogata una parte del numero 5).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche tali disposizioni di modifica. Si rileva, infatti, che rimarrebbe consentito il recupero abitativo di edifici esistenti alla data di entrata in vigore della L.R. Siciliana n. 16 del 2016 e di immobili oggetto di sanatorie edilizie. Il legislatore regionale, inoltre, avrebbe inteso autorizzare, a far data dalla entrata in vigore della L.R. Siciliana n. 2 del 2022, «la presentazione delle domande per l’ottenimento del permesso di costruire in sanatoria, anche in relazione ad interventi, in origine abusivamente realizzati, che potrebbero beneficiare di una modifica della disciplina urbanistica ed edilizia in senso più favorevole medio tempore intervenuta»: il che sarebbe in contrasto con la cosiddetta doppia conformità di cui all’art. 36 t.u. edilizia. La parziale abrogazione del numero 5), infine, non escluderebbe che le opere di recupero volumetrico possano realizzarsi anche in aree sottoposte a vincolo paesaggistico.

I dubbi di legittimità costituzionale prospettati avverso le disposizioni regionali contenute tanto nella L.R. Siciliana n. 23 del 2021 quanto nella L.R. Siciliana n. 2 del 2022 possono essere congiuntamente esaminati nel merito. Il Presidente del Consiglio dei ministri sostanzialmente lamenta che il legislatore siciliano avrebbe adottato una normativa che consente il recupero volumetrico a fini abitativi: i) anche quando si tratti di immobili abusivi oggetto di sanatoria, il che sarebbe in contrasto con il piano casa di cui all’intesa del 2009; ii) senza alcun limite temporale, dettando in tal modo una disciplina “a regime”, che sarebbe contrastante con i princìpi in tema di pianificazione urbanistica e che riguarderebbe anche immobili venuti a esistenza successivamente alla L.R. Siciliana n. 16 del 2016; iii) in deroga alla normativa vigente di cui all’art. 41-quinquies della legge urbanistica e al d.m. n. 1444 del 1968, nonché al Codice dei beni culturali.

La questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l’art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall’art. 6 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, promossa in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale in ragione della possibilità di effettuare gli interventi edilizi ivi previsti anche in deroga alla normativa vigente è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha già riconosciuto che interventi di recupero come quelli in esame «perseguono interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l’efficientamento energetico» (sentenza n. 54 del 2021; da ultimo, anche sentenza n. 17 del 2023), ma ha altresì affermato che le leggi regionali che li consentano debbono prevedere (o devono essere interpretate nel senso che devono prevedere) il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici quanto del Codice dei beni culturali (sentenze n. 17 del 2023, n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021, n. 208 del 2019, n. 282 del 2016).

La disposizione regionale impugnata, che espressamente contempla la possibilità di realizzare gli interventi edilizi di recupero volumetrico a fini abitativi «in deroga alle norme vigenti», impedisce di ritenere, anche solo in via ermeneutica, che è fatto salvo il rispetto della normativa sugli standard urbanistici e di quella posta dal codice dei beni culturali, entrambe espressive di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Costituzionalmente illegittima per le medesime ragioni è anche la previsione, parimenti impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all’art. 5, comma 1, lettera d), numero 6), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall’art. 6 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021: essa, infatti, fa espressamente salva la deroga di cui al precedente numero 4). Va dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 6 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021: i) nella parte in cui introduce l’art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «in deroga alle norme vigenti e comunque»; ii) nella parte in cui introduce l’art. 5, comma 1, lettera d), numero 6), della L.R. n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «, fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti».

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l’art. 10 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, il quale ha integralmente sostituito l’art. 10 della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, censurandone il solo comma 10, il quale dispone: «Previa segnalazione certificata di inizio attività, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modificazioni sono consentiti nel medesimo lotto gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati, nel rispetto della volumetria esistente, per motivi di sicurezza o di rispetto di distanze previste negli strumenti urbanistici vigenti alla data dell’intervento previo parere e autorizzazione paesaggistica della Soprintendenza competente per territorio». Secondo il ricorrente, la norma regionale sarebbe in contrasto con la clausola di salvaguardia a favore dei beni tutelati secondo il Codice dei beni culturali (art. 3, comma 1, lettera d, t.u. edilizia). Detta clausola, infatti, prevede che, per poter qualificare come ristrutturazione edilizia le demolizioni e ricostruzioni o gli interventi di ripristino effettuati su beni vincolati o situati in aree vincolate, deve essere assicurato «il mantenimento contemporaneamente di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente»: in caso contrario, si è dinanzi a una nuova costruzione ed è pertanto necessario il permesso di costruire. La norma regionale, invece, per taluni di siffatti interventi su immobili tutelati prevede la SCIA e non il permesso di costruire, con ciò violando l’art. 14 dello statuto speciale.

La questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con l’art. 3 t.u. edilizia, è fondata. La norma regionale, come correttamente rileva il ricorrente, prevede che gli interventi di demolizione e ricostruzione e quelli di ripristino di edifici crollati, sottoposti a vincolo ex Codice dei beni culturali, possano essere realizzati nel solo rispetto della volumetria esistente e previa SCIA. La normativa statale, invece, esplicitamente dispone che, per gli immobili tutelati dal Codice dei beni culturali, si è dinanzi a ristrutturazione edilizia solo ove demolizione, ricostruzione e ripristino mantengano «sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria» (art. 3, comma 1, lettera d, t.u. edilizia, ultimo periodo): solo in tal caso, ai sensi dell’art. 22, comma 1, lettera c), è sufficiente la SCIA, mentre, ove si intenda modificare uno o più di questi aspetti, l’intervento edilizio è soggetto a permesso di costruire. Va dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 10 della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l’art. 10, comma 10, della L.R. Siciliana n. 16 del 2016.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l’art. 20, comma 1, lettera b), della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, il quale sostituisce l’art. 25, comma 3, della L.R. Siciliana n. 16 del 2016. Detto art. 25 disciplina la compatibilità paesaggistica delle costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo e la regolarizzazione di autorizzazioni edilizie in assenza di autorizzazione paesaggistica. Con la novella censurata, il legislatore siciliano consentirebbe, secondo il ricorrente, una sanatoria paesaggistica ex post «per il solo fatto che sia stata presentata istanza di concessione edilizia prima dell’apposizione del vincolo, circostanza che diventa unica condizione legittimante». La norma regionale sarebbe così in contrasto con il divieto di sanatoria paesaggistica ex poststabilito, in particolare, dagli artt. 146 e 167 Cod. beni culturali, i quali indicano i «ristrettissimi casi, di natura eccezionale» in cui detta sanatoria resta possibile: di qui la violazione dell’art. 14 dello statuto speciale, quelle violate essendo norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Successivamente, il legislatore siciliano, con l’art. 12, comma 11, della L.R. Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), ha introdotto nell’art. 25 della L.R. Siciliana n. 16 del 2016 un nuovo comma 2-bis, il cui testo è sostanzialmente identico al comma 3 del medesimo art. 25, nella versione antecedente alla sostituzione operata con la disposizione impugnata. Il richiamato art. 12, comma 11, è stato impugnato separatamente dinanzi alla Corte.

Ai fini dello scrutinio nel merito, è previamente necessaria una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento. Il Codice dei beni culturali vieta espressamente la cosiddetta sanatoria paesaggistica postuma. All’art. 146, infatti, stabilisce che «Fuori dai casi di cui all’articolo 167, commi 4 e 5, l’autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi». I casi di cui all’art. 167 consentono al trasgressore di ottenere la compatibilità paesaggistica e, dunque, di non rimettere in pristino i luoghi.

La ratio della normativa statale, più severa rispetto alla disciplina previgente, è quella di precludere qualsiasi forma di legittimazione del “fatto compiuto”, in quanto l’esame di compatibilità paesaggistica deve sempre precedere la realizzazione dell’intervento. Si esclude in radice, dunque, che l’esame di compatibilità paesaggistica possa essere postergato all’intervento realizzato.

In ragione di questo nuovo sistema, come detto più rigoroso rispetto al passato, il legislatore statale aveva previsto un regime transitorio: regime in base al quale l’autorità paesaggistica competente può rilasciare la sanatoria paesaggistica, in deroga all’art. 146 e dunque anche successivamente all’entrata in vigore del Codice dei beni culturali, purché la domanda di sanatoria fosse stata già presentata al 30 aprile 2004 (art. 182, comma 3-bis, Cod. beni culturali).

Tale disposizione transitoria è espressamente richiamata dall’art. 25, comma 1, della L.R. Siciliana n. 16 del 2016, il quale stabilisce che essa «si applica nella Regione anche alle domande di sanatoria presentate ai sensi dell’articolo 24 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 e dell’articolo 1 della legge regionale 15 maggio 1986, n. 26 per le costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo paesaggistico e definite con il rilascio di concessione in sanatoria non precedute dall’acquisizione dell’autorizzazione paesaggistica». Il novellato, e impugnato, successivo comma 3, recita: «La procedura di cui ai commi 1 e 2 si applica anche per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica per i beni individuati dalle lettere a) e b) del comma 1 dell’articolo 134 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima dell’apposizione del vincolo». La disposizione impugnata, pertanto, per mezzo del richiamo al comma 1, rende applicabile l’art. 182, comma 3-bis, Cod. beni culturali a una ulteriore ipotesi, che è la sola sottoposta all’esame della Corte.

Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con gli artt. 146 e 167 Cod. beni culturali, è fondata. La normativa regionale impugnata, come detto, finisce per rendere applicabile il regime transitorio di cui all’art. 182, comma 3-bis, Cod. beni culturali anche a casi ulteriori e diversi. Ai sensi della normativa statale, infatti, è possibile ottenere l’autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004; la normativa regionale, invece, prevede la possibilità di ottenere tale autorizzazione, non rilasciata al tempo dell’accordata concessione edilizia, anche per il caso che l’istanza a tal fine sia presentata dopo il 30 aprile 2004: secondo la norma impugnata, infatti, ciò che rileva non è il momento in cui è stata presentata l’istanza di autorizzazione paesaggistica postuma – unica condizione legittimante prevista dal legislatore statale – ma quello, diverso, in cui al Comune è stata fatta istanza di concessione edilizia, la quale deve essere stata presentata prima dell’apposizione del vincolo paesaggistico. La norma impugnata – prevedendo l’applicabilità del regime di cui all’art. 182, comma 3-bis, Cod. beni culturali a fattispecie diverse rispetto a quelle ivi contemplate – consente dunque di ottenere la sanatoria paesaggistica ex postin ipotesi diverse da quelle, ristrettissime e tassative (sentenza n. 201 del 2021), di cui agli artt. 146 e 167 Cod. beni culturali. Va dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 20, comma 1, lettera b), della L.R. Siciliana n. 23 del 2021.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l’art. 37, comma 1, lettere a) e d), della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, le quali rispettivamente sostituiscono l’art. 2, comma 4, della L.R. Siciliana n. 6 del 2010, sul piano casa siciliano, e abrogano alcune parole all’art. 11, comma 2, della medesima legge regionale. Le modifiche avrebbero «l’effetto dirompente di capovolgere il principio statale, posto alla base del cosiddetto piano casa, in base al quale gli abusi edilizi, benché oggetto di sanatoria, non sono mai computabili ai fini di ottenere premialità edilizie su quei volumi», come risulterebbe dall’intesa tra lo Stato e le regioni del 1° aprile 2009: il che, oltre che in contrasto con l’art. 14 dello statuto speciale, sarebbe anche contrario ai princìpi di proporzionalità e di ragionevolezza.

Le indicate disposizioni regionali, inoltre, determinerebbero «l’evidente incremento dell’edificazione anche in aree vincolate paesaggisticamente», in contrasto con l’art. 167, comma 4, Cod. beni culturali, norma fondamentale di riforma economico-sociale.

Ai fini dello scrutinio nel merito delle questioni di legittimità costituzionale, è necessario dar conto dell’effetto che le disposizioni impugnate hanno sulla L.R. Siciliana n. 6 del 2010.

L’art. 2, comma 4, di tale L.R., nell’indicare quali fossero gli interventi edilizi realizzabili sulla base del piano casa, prima dell’impugnata novella del 2021 recitava: «4. Gli interventi possono riguardare esclusivamente edifici legittimamente realizzati. Sono esclusi gli immobili che hanno usufruito di condono edilizio salvo quelli oggetto di accertamento di conformità di cui all’articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, introdotto dall’articolo 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37». Il legislatore siciliano, pertanto, aveva esplicitamente escluso che gli interventi del piano casa potessero ricadere su immobili condonati. Detta esclusione veniva ribadita nel successivo art. 11, comma 2, lettera f), il quale, nel testo antecedente alla L.R. Siciliana n. 23 del 2021, stabiliva che gli interventi previsti dalla L.R. Siciliana n. 6 del 2010 non potessero riguardare: «gli immobili oggetto di condono edilizio nonché di ordinanza di demolizione, salvo quelli oggetto di accertamento di conformità di cui all’articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, introdotto dall’articolo 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37».

Con le disposizioni impugnate, invece, il legislatore siciliano ha implicitamente ammesso che gli interventi del piano casa possano eseguirsi anche su immobili che abbiano usufruito di condono edilizio. L’impugnato art. 37, comma 1, lettera a), infatti, ha sostituito l’art. 2, comma 4, della L.R. Siciliana n. 6 del 2010 con il seguente: «Gli interventi riguardano edifici realizzati con titoli abilitativi che ne hanno previsto la costruzione o che ne hanno legittimato la stessa». L’art. 37, comma 1, lettera d), pure impugnato, ha disposto la soppressione delle parole «di condono edilizio nonché» all’art. 11, comma 2, lettera f), della medesima legge regionale.

Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con i princìpi posti dalla normativa statale sul piano casa, sono fondate. La Corte ha già affermato che l’intesa tra Stato e regioni del 1° aprile 2009, per mezzo della quale si è adottato il piano casa volto a favorire iniziative per il rilancio dell’economia e a introdurre incisive misure di semplificazione dell’attività edilizia, «puntualizza che gli interventi edilizi non possono riferirsi a edifici abusivi ovvero ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta» (sentenza n. 24 del 2022). Tale specifico profilo dell’intesa ha trovato puntuale attuazione nell’art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, ai sensi del quale gli interventi edilizi «non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria». Si è altresì osservato, in quella medesima pronuncia, che la nozione di titolo abilitativo edilizio in sanatoria deve interpretarsi, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la ratio della normativa in esame, in senso restrittivo e, quindi, differente dal condono: «mentre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell’abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell’immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto). A favore dell’interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative. La disciplina ricordata configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come confermano l’ampiezza degli obiettivi perseguiti, l’incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell’intervento riformatore» (sentenza n. 24 del 2022).

Il legislatore siciliano, consentendo la realizzazione di interventi edilizi anche su immobili che hanno usufruito del condono edilizio, ha dunque violato una norma fondamentale di riforma economico-sociale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria di cui all’art. 14 dello statuto speciale. Deve essere dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 37, comma 1, lettere a) e d), della L.R. Siciliana n. 23 del 2021.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l’art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della L.R. Siciliana n. 23 del 2021, il quale abroga in parte l’art. 6, comma 2, della L.R. Siciliana n. 6 del 2010. Tale ultima disposizione, nel testo previgente a quella impugnata, prevedeva che le istanze relative agli interventi edilizi da compiere in base al piano casa «sono presentate entro quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all’immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell’istanza». La disposizione impugnata sopprime le parole «sono presentate entro quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 e». La norma impugnata, secondo il ricorrente, facendo venir meno il limite di 48 mesi per la presentazione delle istanze, non solo renderebbe tempestive le istanze tardive già presentate, ma riaprirebbe «sine die i termini del piano casa siciliano consentendo la presentazione di nuove domande senza alcun limite temporale». In questo modo verrebbe del tutto «snaturata» la finalità originaria del piano casa, che era quella di consentire interventi straordinari su edifici abitativi per un periodo temporalmente limitato, come espressamente stabilito dall’intesa del 2009, che prevedeva un limite temporale di diciotto mesi. Limite che era sì modificabile in senso ampliativo dalle singole regioni, ma secondo proporzionalità e ragionevolezza.

Il legislatore siciliano avrebbe, dunque, stabilizzato «una normativa eccezionale e derogatoria alla pianificazione urbanistica», in contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale. La sostanziale riapertura dei termini per presentare le istanze del piano casa avrebbe come effetto «quello di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti ex lege, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale, scardinando così il principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti solo nel quadro della pianificazione urbanistica». Di qui, anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto le trasformazioni sul territorio non sono previste «sulla base di una valutazione riferita ai singoli contesti, bensì in base a un disegno generale e astratto operato una volta per tutte dalla legge».

Il modificato art. 6, comma 2, della L.R. Siciliana n. 6 del 2010 è stato sostituito per opera dell’art. 8, comma 1, lettera b), della L.R. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il nuovo testo recita: «Fermo restando il termine per la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 2 e 3, come previsto dall’articolo 5 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36, fissato al 31 dicembre 2023, le istanze relative agli interventi sono presentate entro il 30 giugno 2023 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all’immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell’istanza». Il ricorrente – una volta rilevato che nell’impianto originario della legge siciliana sul piano casa detto termine era di ventiquattro mesi, portato poi a quarantotto mesi, prima della sua soppressione per opera della L.R. Siciliana n. 63 del 2021 – osserva che la norma impugnata, pur introducendo un termine, «mantiene comunque la scelta di prolungare la durata del piano casa in modo arbitrario e irragionevole rispetto alla durata originaria», peraltro consentendo interventi anche su «immobili non ancora realizzati, ma soltanto assentiti con il rilascio del titolo edilizio; immobili per i quali non appaiono sussistere esigenze di riqualificazione edilizia o di efficientamento energetico». Il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata, violando il principio della necessaria pianificazione urbanistica espresso dall’art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, sia in contrasto con l’art. 14 dello statuto speciale. La norma statutaria sarebbe violata, poi, anche in ragione della violazione del principio di temporaneità del piano casa. Le ragioni di illegittimità costituzionale troverebbero riscontro, peraltro, anche nella sentenza n. 24 del 2022 della Corte.

Il ricorrente osserva, ancora, che tra le norme fondamentali di riforma economico-sociale rientrano senz’altro anche gli artt. 135, 143 e 145 Cod. beni culturali, secondo i quali il piano paesaggistico è sovraordinato rispetto a ogni altro strumento di pianificazione: se è vero che il legislatore siciliano ha introdotto all’art. 11, comma 1, ultimo periodo, della L.R. Siciliana n. 6 del 2010 la previsione secondo cui sui beni tutelati dal Codice dei beni culturali sono consentiti solo interventi nei casi e nei limiti previsti dal piano paesaggistico, non possono tuttavia escludersi «del tutto i possibili pregiudizi che la trasformazione del territorio in deroga alla pianificazione urbanistica è in grado di arrecare alle esigenze di tutela del paesaggio».

Il ricorrente, poi, lamenta altresì la violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., poiché la normativa regionale impedirebbe una valutazione riferita ai singoli contesti territoriali, irragionevolmente assimilati tra loro, nonché una adeguata considerazione delle esigenze di tutela del paesaggio. Secondo la Regione Siciliana, il ricorrente non avrebbe considerato, nel complesso, la normativa regionale in materia. Dall’esame di quest’ultima, si ricaverebbe, per un verso, che il termine per la realizzazione degli interventi è stato prorogato al 31 dicembre 2023 dall’art. 5, comma 1, della L.R. Siciliana n. 36 del 2020, e, per un altro, che gli interventi di ampliamento, demolizione o ricostruzione di cui al piano casa sarebbero possibili su immobili realizzati sulla base di un regolare titolo abitativo edilizio ed esistenti al 31 dicembre 2015 (art. 2 della L.R. Siciliana n. 6 del 2010) o al 31 dicembre 2009 (art. 3 della L.R. Siciliana n. 6 del 2010). Il termine modificato dalla disposizione impugnata sarebbe soltanto quello «per presentare le relative istanze» e non determinerebbe alcuna proroga del piano casa.

Le questioni di legittimità costituzionale promosse, con entrambi i ricorsi, in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale sono fondate. Le norme impugnate, infatti, violano i princìpi della pianificazione urbanistica e della temporaneità del piano casa, entrambi aventi natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale, che in quanto tali limitano la potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana. L’art. 6, comma 2, della L.R. Siciliana n. 6 del 2010 – tanto nella versione successiva alla L.R. Siciliana n. 23 del 2021, quanto in quella frutto della riformulazione operata dalla L.R. Siciliana n. 2 del 2022 – ha l’effetto di consentire anche oggi, a distanza di molti anni dall’adozione a livello nazionale e a livello regionale del piano casa, la presentazione di istanze per la realizzazione di interventi edilizi eccezionalmente consentiti in base a detto piano: l’unica differenza tra le due norme regionali sta nella fissazione, per opera della norma più recente, di un termine entro il quale presentare dette istanze, fissato al 30 giugno 2023.

La Corte ha già osservato che «reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l’imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l’ambito della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» (sentenze n. 19 e n. 17 del 2023 e n. 229 del 2022). Rendere stabile, o comunque protrarre a lungo nel tempo, una disciplina quale quella del piano casa nata come transitoria, infatti, ha come ineluttabile conseguenza quella di consentire «reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio», di autorizzare «interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento», di trascurare «l’interesse all’ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così» di danneggiare «il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale (sentenza n. 219 del 2021, punto 4.2. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 24 del 2022).

Le norme regionali censurate, che, come detto, consentono a più di dieci anni di distanza dall’entrata in vigore del piano casa siciliano la presentazione di istanze volte alla realizzazione di interventi edilizi straordinari, consegnano «ad una dimensione perennemente instabile e precaria» (sentenza n. 229 del 2022) la tutela del territorio e dello sviluppo urbanistico, che deve essere improntata all’esigenza di valutazione unitaria del territorio, richiesta dai princìpi di pianificazione urbanistica posti dal legislatore statale. L’eccezionalità e la temporaneità del piano casa – insite già di per sé nella natura derogatoria delle trasformazioni edilizie consentite – sono d’altra parte espressamente affermate dall’intesa tra lo Stato e le Regioni del 1° aprile 2009, della quale la L.R. Siciliana n. 6 del 2010, secondo quanto disposto dal suo art. 1, è espressa attuazione. Detta intesa aveva stabilito che la disciplina introdotta con le leggi regionali avrebbe avuto «validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi dalla loro entrata in vigore»: se è vero che erano fatte salve «diverse determinazioni delle singole regioni», deve tuttavia osservarsi che una stabilizzazione del regime derogatorio (come prevista dalla L.R. Siciliana n. 23 del 2021), come anche una sua durata più che decennale (come prevista dalla L.R. Siciliana n. 2 del 2022), è del tutto incompatibile con la validità temporalmente definita e limitata posta a fondamento della disciplina sul piano casa. Deve essere dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della L.R. Siciliana n. 23 del 2021 e dell’art. 8, comma 1, lettera b), della L.R. Siciliana n. 2 del 2022.

1. ENERGIA
2. Incostituzionale la specifica dei requisiti delle comunità energetiche rinnovabili nella legislazione abruzzese di Fabio Cusano

Con la sentenza n. 48 del 23 marzo 2023, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, lettera b), della L.R. Abruzzo n. 8 del 2022, nel prevedere che la Giunta regionale debba prevedere «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 9, comma 1, lettera b), della L.R. Abruzzo n. 8 del 2022, che prevede interventi di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili (CER).

Prima di procedere all’esame della censura, la Corte ha ritenuto opportuno individuare l’ambito materiale cui ricondurre la disposizione impugnata, alla luce del quadro normativo definito dal diritto dell’Unione europea e da quello interno.

Le comunità di energia rinnovabile sono definite dalla direttiva (UE) 2018/2001, all’art. 2, paragrafo 2, numero 16), come un «soggetto giuridico: a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari». La stessa direttiva, all’art. 22, stabilisce in capo agli Stati membri una serie di obblighi finalizzati a promuovere e agevolare lo sviluppo delle CER.

Alla citata direttiva è stata data attuazione in Italia in due tempi. In un primo momento, l’art. 42-bis del D.L. n. 162 del 2019, come convertito, ha dettato una disciplina di carattere transitorio e sperimentale, consentendo, «nelle more del completo recepimento» della direttiva (UE) 2018/2001, la realizzazione di CER secondo le modalità e alle condizioni stabilite dallo stesso articolo.

Successivamente, il d.lgs. n. 199 del 2021 ha provveduto a dare piena e stabile attuazione alla direttiva in esame. In particolare, all’art. 31 vengono stabiliti i requisiti per la partecipazione alle CER e le condizioni alle quali le stesse possono operare, mentre l’art. 32, comma 3, assegna ad ARERA il compito di adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, i provvedimenti necessari a garantire l’attuazione delle disposizioni in materia di CER.

Da tale complesso di disposizioni, si evince come tanto il legislatore europeo, quanto quello italiano, esprimano un marcato favor nei confronti delle CER, quali strumenti, ispirati al principio di sussidiarietà orizzontale, finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e alla riduzione del consumo di energia da fonti tradizionali.

In tale contesto, e non diversamente da quanto fatto da numerose altre regioni, la Regione Abruzzo ha inteso dettare, con la L.R. Abruzzo n. 8 del 2022, norme di promozione delle CER, al dichiarato fine, espresso dall’art. 1 della legge regionale impugnata, di contribuire agli obiettivi europei di sostenibilità ambientale e di produzione di energia da fonti rinnovabili. L’oggetto, la ratio e la finalità delle disposizioni oggetto del presente giudizio convergono pertanto nel ricondurre inequivocabilmente la disciplina in esame alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», che l’art. 117, terzo comma, Cost. affida alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni.

Il ricorrente ha impugnato l’art. 9, comma 1, lettera b), della L.R. Abruzzo n. 8 del 2022, denunciando il contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021.

Nello stabilire che la Giunta regionale, con apposito disciplinare, definisce, sentita la competente commissione consiliare, «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e le modalità di gestione delle fonti energetiche all’interno delle comunità e di distribuzione dell’energia prodotta senza finalità di lucro», la disposizione impugnata rinvierebbe, secondo il ricorrente, a «un successivo atto di rango non legislativo, la definizione dei requisiti dal cui possesso dipende l’operatività delle comunità energetiche rinnovabili», ponendosi così in contrasto con l’art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 199 del 2021, che definisce specificamente tali requisiti.

In via preliminare, la Corte ha delimitato il thema decidendum al solo frammento della disposizione impugnata che concerne «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER», con esclusione invece della parte residua della disposizione, nei cui confronti il ricorrente non articola alcuna censura, concernente «le modalità di gestione delle fonti energetiche all’interno delle comunità e di distribuzione dell’energia prodotta senza finalità di lucro».

Così delimitata, la questione promossa in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

L’art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021 detta, al comma 1, i requisiti che i clienti finali devono possedere per poter organizzarsi in CER, e, al comma 2, le condizioni nel rispetto delle quali devono operare le CER. Tali requisiti e tali condizioni sono improntati al principio, espresso dalla direttiva (UE) 2018/2001, della massima apertura delle CER.

In questo senso si esprimono: l’art. 2, paragrafo 2, numero 16), lettera a), della direttiva citata, secondo cui la CER «si basa sulla partecipazione aperta e volontaria»; l’art. 22, paragrafo 1, ai sensi del quale «gli Stati membri assicurano che i clienti finali, in particolare i clienti domestici, abbiano il diritto di partecipare a comunità di energia rinnovabile, […] senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie che ne impedirebbero la partecipazione a una comunità di energia rinnovabile»; e l’art. 22, paragrafo 4, lettera f), che richiede agli Stati membri di fornire «un quadro di sostegno atto a promuovere e agevolare lo sviluppo delle comunità di energia rinnovabile», che garantisca, tra l’altro, che «la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili».

In questo contesto, l’evocato parametro interposto esprime dunque un principio fondamentale della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», finalizzato a garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale la più ampia possibilità di partecipare a una CER, in attuazione di quanto disposto dal legislatore europeo.

La disposizione regionale impugnata contrasta con tale principio fondamentale, affidando alla Regione il compito di definire i requisiti per poter partecipare a una CER, laddove essi sono invece già esaustivamente definiti dalla legge statale.

Né vale a escludere il vizio di illegittimità costituzionale il carattere non immediatamente lesivo della norma regionale, che non stabilisce essa stessa requisiti diversi da quelli stabiliti dal menzionato d.lgs. n. 199 del 2021, bensì fa rinvio ad un successivo atto della Giunta regionale. La violazione si concreta infatti già nel momento in cui la Regione si appropria di una disciplina che, a tutela della massima apertura delle CER, deve invece essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

La Corte ha, pertanto, dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, lettera b), della L.R. Abruzzo n. 8 del 2022, limitatamente alle parole «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e».

1. Incostituzionale la legislazione abruzzese sull’individuazione delle aree idonee all’installazione degli impianti da fonti rinnovabili di Fabio Cusano

[Corte Cost 27 2023](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/Corte-Cost-27-2023.pdf)

Con la sentenza n. 27 del 23 febbraio 2023, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 16 della L.R. Abruzzo n. 1 del 2022 e l’art. 19 della L.R. Abruzzo n. 5 del 2022 in materia di aree idonee all’installazione degli impianti da fonti energetiche rinnovabili.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 16 della L.R. Abruzzo n. 1 del 2022, per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost. – in relazione all’art. 6 della direttiva 2001/77/CE, all’art. 13 della direttiva 2009/28/CE, all’art. 15 della direttiva 2018/2001/UE e ai principi espressi dal d.lgs. n. 199 del 2021 – e dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e al d.m. 10 settembre 2010, in quanto esprimono principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia».

L’art. 16 della L.R. Abruzzo n. 1 del 2022 modifica l’art. 4, comma 2, della L.R. Abruzzo n. 8 del 2021, prorogando dal «31 dicembre 2021» al «30 giugno 2022» il termine entro il quale la Giunta regionale è chiamata a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione contenente l’individuazione delle aree e dei siti inidonei all’installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, il che determina il prolungamento del correlato meccanismo di moratoria.

Infatti, in base al comma 1 del citato art. 4, nelle more dell’individuazione delle aree e dei siti inidonei, «sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro alimentari di qualità […] e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale».

Il ricorrente ritiene che la norma impugnata, nell’emendare l’art. 4 della L.R. Abruzzo n. 8 del 2021 relativamente al dato temporale, condivida i medesimi profili di illegittimità costituzionale che lo avevano indotto a impugnare la precedente disposizione.

L’art. 16 della L.R. Abruzzo n. 1 del 2022 lederebbe, al pari della norma modificata, l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e le relative linee guida, che rilevano quali principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.

Nel prevedere la proroga della moratoria, che sospende le autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la disposizione impugnata violerebbe i citati principi, ispirati a esigenze di celerità, di semplificazione e di uniformità sull’intero territorio nazionale, oltre che di massima diffusione dell’energia da fonti rinnovabili.

Per analoghe ragioni, la norma impugnata contrasterebbe anche con l’art. 117, primo comma, Cost., in quanto andrebbe a sospendere un potere autorizzativo relativo a un’attività non solo consentita, ma anche incentivata e promossa a livello internazionale e sovranazionale, in particolare dalle direttive 2001/77/CE, 2009/28/CE e 2018/2001/UE.

In tale quadro, il rimettente ritiene altresì che «la norma regionale censurata si ponga in insanabile contrasto» con le disposizioni recate dall’art. 20, commi da 6 a 8, del «decreto legislativo n. 199/2021 di recepimento della direttiva UE 2018/2001». Infine, lo stesso art. 16 cagionerebbe un vulnus anche agli artt. 41 e 97 Cost., poiché la moratoria sacrificherebbe, a un tempo, l’interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell’istanza, che condiziona la sua scelta imprenditoriale, e la celere valutazione di tutti gli interessi coinvolti a garanzia del «buon andamento dell’azione amministrativa».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso altresì questioni di legittimità costituzionale dell’art. 19 della L.R. Abruzzo n. 5 del 2022, per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost. – in relazione all’art. 6 della direttiva 2001/77/CE, all’art. 13 della direttiva 2009/28/CE e all’art. 15 della direttiva 2018/2001/UE – e dell’art. 117, terzo comma, Cost. – in relazione ai principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», espressi dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.m. 10 settembre 2010.

L’impugnato art. 19, sostituendo interamente l’art. 4 della L.R. Abruzzo n. 8 del 2021, prevede, al comma 1, che «i Comuni, con deliberazione del Consiglio comunale da adottare entro e non oltre il 31 maggio 2022, possono individuare le zone del territorio comunale inidonee all’installazione degli impianti da fonti rinnovabili limitatamente alle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità […] e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione del paesaggio rurale e delle tradizioni agroalimentari locali». Al comma 2, dispone che, «decorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la norma impugnata vìoli l’art. 117, terzo comma, Cost., relativamente ai principi fondamentali espressi dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.m. 10 settembre 2010, che non avrebbero attribuito alcuna «funzione al Comune in tema di ubicazione di impianti di energia rinnovabile». Inoltre, la medesima disposizione impugnata, in quanto formulata in modo da poter «precludere in assoluto la realizzazione degli impianti» di produzione di energia da fonti rinnovabili, contrasterebbe – secondo il ricorrente – sia con i citati principi fondamentali, sia con l’art. 117, primo comma, Cost. Le norme interposte evocate dalla difesa statale sarebbero, infatti, finalizzate alla massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Ad avviso della Corte, le questioni sono fondate. Sia l’art. 16 della L.R. Abruzzo n. 1 del 2022 sia l’art. 19 della L.R. Abruzzo n. 5 del 2022 attengono al regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili e violano i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. Al contempo, detti principi fondamentali sono attuativi di direttive emanate dall’Unione europea, nel rispetto di impegni assunti a livello internazionale, e le disposizioni impugnate si pongono, pertanto, in contrasto anche con l’art. 117, primo comma, Cost.

Occorre precisare innanzitutto che, in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, e sulla base dei principi e dei criteri indicati nella legge n. 53 del 2021, è stato emanato il d.lgs. n. 199 del 2021, vòlto ad «accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili» e a raggiungere gli «obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030», «conformemente al Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima» (art. 1, commi 1, 2 e 3).

L’art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo dispone che, con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, siano stabiliti «principi e criteri omogenei per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili».

Quanto alle aree idonee, il comma 4 prevede che «conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1 […] le Regioni individuano con legge le aree idonee», fermo restando che, «nelle more dell’individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1», il comma 8 indica le aree considerate idonee.

In ogni caso, in base al comma 6 dell’art. 20, «nelle more dell’individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione». Inoltre, il comma 7 del medesimo articolo chiarisce che «le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all’installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell’ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».

In raccordo con l’art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, l’art. 18, comma 3, del medesimo decreto legislativo stabilisce che, solo «a seguito dell’entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l’individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell’art. 20, con decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono aggiornate le linee guida per l’autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all’articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387».

Il citato iter non è stato al momento completato e le linee guida emanate con il d.m. 10 settembre 2010 non sono state ancora aggiornate.

Infine, il comma 2 dell’art. 18 del d.lgs. n. 199 del 2021, sostitutivo dell’art. 4, comma 2, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, indica gli articoli che regolano i «regimi di autorizzazione per la costruzione e l’esercizio degli impianti a fonti rinnovabili», deputando a regolare l’autorizzazione unica l’art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011, che a sua volta rimanda all’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, come modificato dallo stesso art. 5.

A fronte del richiamato quadro normativo si palesa il contrasto dell’art. 16 della L.R. Abruzzo n. 1 del 2022 rispetto a entrambi i parametri costituzionali sopra richiamati (art. 117, primo e terzo comma, Cost.).

Innanzitutto, la disposizione impugnata vìola i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» desumibili tanto dalla disciplina sull’autorizzazione unica, di cui all’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, come modificato dall’art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011 (ex multis, sentenze n. 221, n. 216, n. 121, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020), quanto dalle relative linee guida, che, «approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenza n. 216 del 2022). Le citate linee guida, emanate in base all’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e non ancora aggiornate, sono, per giurisprudenza costante della Corte, vincolanti nei confronti delle regioni, in quanto poste a completamento della normativa primaria «in settori squisitamente tecnici» (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018) e connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina «uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 221, n. 216, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021).

I principi fondamentali, sopra richiamati, sono i medesimi rispetto ai quali la Corte ha già dichiarato, con la sentenza n. 77 del 2022, costituzionalmente illegittimo l’art. 4 della L.R. Abruzzo n. 8 del 2021, oggetto della modifica introdotta dalla disposizione impugnata. Quest’ultima ha, infatti, prorogato al «30 giugno 2022» il meccanismo regolato dall’art. 4 della L.R. Abruzzo n. 8 del 2021, che contemplava una sospensione delle procedure di autorizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, relativamente a specifiche zone agricole, nelle more dell’individuazione delle aree e dei siti non idonei all’installazione degli impianti.

Tale moratoria è stata ritenuta dalla Corte confliggente con la previsione di un termine massimo entro il quale concludere il procedimento unico (art. 12, comma 4, ultimo periodo, del d.lgs. n. 387 del 2003, come sostituito dall’art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011). In pari tempo è stata reputata contrastante con le funzioni di mera accelerazione e semplificazione del procedimento di autorizzazione unica, che le linee guida assegnano (come espressamente chiarisce il punto 17.1) alla individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti non idonei (sentenza n. 77 del 2022, in linea con le pronunce n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018; di seguito, in senso conforme le sentenze n. 266, n. 216 e n. 121 del 2022).

Da ultimo, la Corte non ha mancato di rammentare che, ai sensi dell’art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, gli «impianti di produzione di energia elettrica, di cui all’articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici» (sentenza n. 77 del 2022), fermo restando che, come prevede la norma indicata, «nell’ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14» (ancora sentenza n. 77 del 2022).

Ebbene, l’art. 16 della L.R. Abruzzo n. 1 del 2022, nel procrastinare il citato meccanismo sospensivo di cui all’art. 4 della L.R. Abruzzo n. 8 del 2021, condivide i medesimi profili di illegittimità costituzionale, già rilevati nella sentenza n. 77 del 2022, e oltretutto, proprio in ragione della proroga, li acuisce, aggravando il contrasto con l’obiettivo acceleratorio, sotteso ai parametri interposti all’art. 117, terzo comma, Cost.

Da ultimo, non può tacersi che il divieto di prevedere «moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione» viene espressamente ribadito dall’art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, che preclude detti meccanismi «nelle more dell’individuazione delle aree idonee».

In pari tempo, l’art. 16 della L.R. Abruzzo n. 1 del 2022 collide con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, in linea di continuità con quelli fatti propri dalle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE. L’art. 15, paragrafo 1, della direttiva 2018/2001/UE richiede agli Stati membri di assicurare che le norme nazionali in materia di procedure autorizzative «siano proporzionate e necessarie» e che «siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili» (paragrafo 1, lettera a).

Analoghe esigenze erano, del resto, già affermate dall’art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2001/77/CE, modificata e abrogata dalla direttiva 2009/28/CE, il cui art. 13, paragrafo 1, lettera c), ha ribadito la necessità che le «procedure amministrative siano semplificate e accelerate».

Di conseguenza, l’art. 16 della L.R. Abruzzo n. 1 del 2022, nel prorogare un meccanismo di moratoria delle procedure di autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, vìola i citati impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell’Unione europea e a livello internazionale.

Di seguito, contrasta con l’art. 117, primo e terzo comma, Cost., anche l’art. 19 della L.R. Abruzzo n. 5 del 2022, che ha sostituito l’art. 4 della L.R. Abruzzo n. 8 del 2021. La disposizione prevede, al comma 1, che spetta ai Comuni il compito di individuare «entro e non oltre il 31 maggio 2022» le aree e i siti non idonei all’installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, relativamente alle stesse zone cui si riferiva già la norma sostituita. Al comma 2, stabilisce poi che, «decorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia».

Duplice è la ragione di contrasto con i principi fondamentali dettati a livello statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.

Innanzitutto, il comma 1 della disposizione regionale impugnata vìola i principi dettati dal legislatore statale in tema di individuazione delle aree e dei siti non idonei. Tanto l’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (secondo cui in «attuazione delle linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti»), quanto il punto 17.1 delle linee guida assegnano alle Regioni (e alle Province Autonome) – e non ai Comuni – il compito di individuare le aree non idonee «attraverso un’apposita istruttoria», i cui esiti devono contenere per «ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

In particolare, spetta alle Regioni e alle Province Autonome – secondo il punto 17.2 delle linee guida – conciliare «le politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)». La disciplina appena evocata disvela in maniera cristallina che, fermo restando il possibile coinvolgimento dei Comuni nella definizione dell’atto di programmazione, la Regione non può per legge demandare a essi un compito che le è stato assegnato dai principi statali al fine di garantire, nell’ambito dei singoli territori regionali, il delicato contemperamento dei vari interessi implicati e il rispetto dei vincoli imposti alle Regioni per il raggiungimento della quota minima di incremento dell’energia prodotta da fonti rinnovabili.

A questa prima ragione di contrasto, si aggiunge la doverosa constatazione che l’art. 19, pur non riproducendo testualmente il meccanismo moratorio disposto dal pregresso art. 4 della L.R. Abruzzo n. 8 del 2021, a ben vedere accentua i profili di collisione con i principi fondamentali. Infatti, il comma 2 della disposizione impugnata, nello stabilire che, «decorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia», lascia inferire che l’individuazione delle aree e dei siti non idonei si traduce nella previsione di un limite alla facoltà di autorizzazione, laddove – nella prospettiva statale – serve, viceversa, solo a segnalare, a fini acceleratori e di semplificazione, un probabile esito negativo della procedura autorizzativa.

Anche di recente la Corte ha ribadito che l’atto di pianificazione opera una «valutazione di “primo livello”», «con finalità acceleratorie» (sentenza n. 77 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 11 del 2022 e n. 177 del 2021), ma non può «creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenze n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019)» (sentenza n. 216 del 2022).

La possibilità di prevedere limiti alla facoltà di autorizzare l’installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, secondo quanto dispone l’art. 19, comma 2, della L.R. Abruzzo n. 5 del 2022, si pone, d’altro canto, in aperto contrasto anche con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE.

Simile finalità, riflessa nella disciplina dettata dalle citate direttive in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze, viene chiaramente esplicitata dalla direttiva 2018/2001/UE, ove si evidenzia che il «maggiore ricorso all’energia da fonti rinnovabili o all’energia rinnovabile costituisce una parte importante delle misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell’Unione nel quadro dell’accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (“accordo di Parigi”)» (considerando n. 2).

Occorre, dunque, ribadire, in linea con numerosi precedenti della Corte, la necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili» (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, ex multis, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) «nel comune intento “di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenze n. 216 e n. 121 del 2022).

In conclusione, l’art. 16 della L.R. Abruzzo n. 1 del 2022 e l’art. 19 della L.R. Abruzzo n. 5 del 2022 sono costituzionalmente illegittimi, in riferimento all’art. 117, primo e terzo comma, Cost.

***D. AMBIENTE***

13. Il Consiglio di Stato sulla conservazione delle coste di Fabio Cusano

[cds coste puglia](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/cds-coste-puglia.pdf)

Con la sentenza del 10 marzo 2023, n. 2559, il Consiglio di Stato, sez. VI, ha affermato che l’inserimento di strutture funzionali alla balneazione costituisce una modalità di utilizzo del bene paesaggistico che non può tradursi nella deprivazione del valore naturalistico e culturale che deve essere preservato in modo prioritario. La conservazione della dimensione naturale e identitaria della costa costituisce, quindi, l’esigenza primaria con la quale devono coniugarsi le possibilità di sfruttamento per ragioni turistiche e ricreative, che sono, tuttavia, da considerarsi secondarie nel quadro assiologico che discende dalla Costituzione. In quest’ottica la realizzazione di strutture funzionali alla balneazione costituisce un’eccezione rispetto alla primaria necessità di conservazione del sostrato materiale che si offre alla percezione umana, e che, ordinariamente, può ammettersi solo laddove temporalmente limitata alla specifica stagione della balneazione.

Il TAR Puglia – Lecce aveva evidenziato come la L.r. della Puglia n. 17/2015 consentisse il mantenimento per tutta la stagione delle strutture facilmente amovibili; di conseguenza, gli enti preposti alla tutela paesaggistica ed ambientale avrebbero dovuto supportare l’imposizione di un simile obbligo con l’indicazione di esigenze di protezione dell’ambiente diverse ed ulteriori rispetto a quelle ritenute compatibili con l’esistenza dell’impianto nel periodo balneare.

Le Amministrazioni appellanti hanno censurato la sentenza di primo grado, deducendo che le norme richiamate siano volte a consentire la permanenza delle strutture solo durante la stagione balneare.

Ad avviso del Consiglio, i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia sono considerati aree tutelate per legge ex art. 142, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 42/2004, rientrando, quindi, nella categoria dei beni paesaggistici di cui all’art. 136 del medesimo articolato normativo. La scelta legislativa assegna, quindi, protezione giuridica ai territori costieri, preservandoli da possibili lesioni esteriori che possano intaccare non solo la dimensione naturalistica ma, altresì, collettiva e identitaria che caratterizza le coste. Deve, infatti, considerarsi come il percorso normativo in tema di tutela dei beni paesaggistici muova da una concezione relazionale delle ragioni del valore culturale cui la tutela è funzionale. Il paesaggio non è, infatti, considerato nella sua dimensione strettamente territoriale e indifferenziata, ma, dando continuità alla matrice dell’accezione storicistica di paesaggio, nell’essere “rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali” (art. 131, comma 2, del D.Lgs. n. 42/2004). Il paesaggio ha, quindi, un immanente valore culturale che emerge, del resto, dalla stessa disposizione di cui all’art. 9, comma 2, della Costituzione.

In queste coordinate generali si ascrivono, pertanto, anche le coste alle quali la previsione di cui all’art. 142, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 42/2004, assegna quel valore culturale immanente alla nozione giuridica di paesaggio e che costituisce, al contempo, la ragione fondante e il parametro della tutela. Il valore culturale del paesaggio costiero si afferma non soltanto in ragione del dato di natura (che in sé risulterebbe tutelabile mediante strumenti diversi, calibrati sugli aspetti ambientali e naturali), ma in considerazione della valenza identitaria che le coste assumono, quali parti della “forma” del Paese e testimonianze materiali della storia millenaria di una penisola che ha avuto nelle proprie coste il crocevia delle partenze, dei ritorni e degli approdi degli uomini e delle civiltà che hanno concorso a determinare l’identità della Nazione italiana.

All’interno di questa cornice (composta dalle ragioni della tutela e dai tasselli del valore culturale che i paesaggi costieri esprimono) devono inserirsi le tematiche oggetto della controversia. Il tema relativo all’utilizzo della costa per esigenze legate alla balneazione non può, infatti, esulare da tale cornice.

Ad avviso del Consiglio, l’inserimento di strutture funzionali alla balneazione costituisce una modalità di utilizzo del bene paesaggistico che non può, tuttavia, tradursi nella deprivazione del valore naturalistico e culturale che deve essere preservato in modo prioritario. La conservazione della dimensione naturale e identitaria della costa costituisce, quindi, l’esigenza primaria con la quale devono coniugarsi le possibilità di sfruttamento per ragioni turistiche e ricreative, che sono, tuttavia, da considerarsi secondarie nel quadro assiologico che discende dalla Costituzione.

In quest’ottica la realizzazione di strutture funzionali alla balneazione costituisce un’eccezione rispetto alla primaria necessità di conservazione del sostrato materiale che si offre alla percezione umana, e che, ordinariamente, può ammettersi solo laddove temporalmente limitata alla specifica stagione della balneazione. In sostanza, l’ordinamento ammette la realizzazione di tali strutture (che realizzano, comunque, l’interesse sociale ed economico ad una certa modalità di fruizione della spiaggia) ma l’interpretazione delle regole che abilitano simile possibilità non può non tener conto di come la stessa riguardi un bene paesaggistico che, pertanto, deve essere “restituito” nella sua dimensione naturale ed identitaria una volta che la stagione balneare sia terminata.

La conclusione raggiunta sul piano dei principi trova ulteriore conferma nelle specifiche regole in materia che, alla luce di tali principi, devono interpretarsi ed applicarsi. In particolare, la previsione di cui all’art. 8, comma 5, della L.r. della Puglia n. 17/2015 (secondo la quale “ai fini demaniali marittimi, le strutture funzionali all’attività balneare, purché di facile amovibilità, possono essere mantenute per l’intero anno solare”), lungi dall’imporre – quale regola ordinaria – il mantenimento delle strutture per l’intero anno solare, deve, piuttosto, ritenersi eccezione limitata ai casi in cui tale possibilità non incida sulle ragioni del paesaggio costiero, come in precedenza delineate. Deve, infatti, considerarsi come la concezione relazionale del valore culturale del paesaggio che permea il sistema normativo vigente si articoli in plurime direzioni, con diversità di intensità e di sfumature. In sostanza, i beni paesaggistici costieri (come gli altri beni paesaggistici), pur nell’unitaria valenza culturale e identitaria che l’ordinamento riconosce loro, possono esprimere peculiari valori in ragione, ad esempio, delle particolari qualità naturalistiche del luogo, del costituire lo stesso oggetto di rappresentazione pittorica o letteraria, o teatro di vicende storiche o di un determinato ambiente socio-economico e del suo evolversi nel tempo.

In simili situazioni, l’esigenza di giuridificazione del valore da preservare risulta, chiaramente, più accentuata e, conseguentemente, le concrete misure di tutela risultano particolarmente stringenti. In altri casi, al contrario, le caratteristiche del concreto paesaggio costiero potrebbero risultare tali da richiedere una tutela meno intensa. Ed è in relazione a tali situazioni che può ipotizzarsi l’applicazione della regola in esame, operante, in ogni caso, solo a seguito di una valutazione concreta da parte dell’Autorità competente in materia che apprezzi la compatibilità di un simile utilizzo della costa per periodi ulteriori rispetto alla stagione balneare ove il valore paesaggistico possa non risultare, in tal modo, alterato.

Alla luce di tali considerazioni deve rovesciarsi l’interpretazione della regola formulata dal Giudice di primo grado che intravvede nella stessa una previsione di portata generale e ordinaria, volta a consentire la permanenza delle strutture per l’intero anno solare e che, invece, è da ritenersi eccezione all’obbligo di rimozione che, come esposto, restituisce al bene costiero la propria dimensione naturale e identitaria. Ciò vale, a fortiori, nel caso di specie atteso che non è revocabile in dubbio il particolare pregio paesaggistico dell’area costiera salentina che, pertanto, deve essere conservata nel suo aspetto naturale e inedificato, una volta che siano cessate le esigenze connesse alla stagione balneare.

Alla luce delle considerazioni svolte il Consiglio di Stato ha accolto l’appello delle Amministrazioni.

***E. CALAMITA’***

14. TU RICOSTRUZIONE

[Testo\_Unico\_Ricostruzione\_privata\_DEFINITIVO](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/Testo_Unico_Ricostruzione_privata_DEFINITIVO.pdf)