

COMUNE DI BUSTO GAROLFO

Città Metropolitana di Milano

AREA TERRITORIO E ATTIVITA' ECONOMICHE

Registro delle osservazioni

Osservazione n. _____ del ____/____/____

Al **Signor Sindaco**
del Comune di **BUSTO GAROLFO**
Piazza Diaz 1
20020 BUSTO GAROLFO (MI)

Preso atto dell'avvenuta pubblicazione dell'avviso di deposito degli atti del P.G.T., adottati con deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 19/06/2023, con decorrenza del deposito degli atti stessi dal 22.06.2023, dando termine, per la presentazione di osservazioni di rito nel periodo intercorrente tra la data del 22/07/2023 e la data del 20/08/2023.

Consapevole che la presente osservazione non vincola l'Amministrazione nell'assunzione di successivi adempimenti e che la stessa sarà esaminata in sede di approvazione del PGT.

Quando il dichiarante è persona fisica:

Il/La sottoscritto/a GEOM. UMBERTO ZANZOTTERA,
Nato/a _____ (Prov. di _____) il _____ codice fiscale _____
e residente in _____
(Prov. di _____) in Piazza/Via _____ n. 14,
recapito telefonico _____ in qualità di RAPPRESENTANTE DEI TECNICI SCRIVENTI

Quando il dichiarante è una società (ente, associazione, ordine professionale, comitato, altro...)

Il/La sottoscritto/a _____,
Nato/a _____ (Prov. di _____) il _____/_____/_____, codice fiscale _____
e residente in _____
(Prov. di _____) in Piazza/Via _____ n. _____,
recapito telefonico _____, in qualità di _____

PRESENTA

in data odierna ed ai sensi dell'art. 13 della L.R. 12/05 e s.m.i. la seguente osservazione al Piano di Governo del Territorio, compilata in tutte le sue parti e articolata come meglio specificato nelle pagine seguenti.

RIFERIMENTI SPECIFICI RIGUARDANTI L'AREA OGGETTO DI OSSERVAZIONE

Localizzazione (indirizzo)

OSSERVAZIONI DI CARATTERE TECNICO SUL PGT

Piazza/Via _____ numero civico _____

Dati catastali

Foglio _____ mappale/i _____ subalterno/i _____ (eventuale)

OSSERVAZIONE DI CARATTERE GENERALE

(pertanto non localizzabile fisicamente, ma individuabile solo per lo/gli strumento/i del PGT al quale si riferisce)

ATTO DEL PGT A CUI SI RIFERISCE L'OSSERVAZIONE

- ☒ DdP - Documento di Piano;
- ☐ PdS - Piano dei Servizi;
- ☒ PdR - Piano delle Regole;
- ☐ V.A.S. - Valutazione Ambientale Strategica;
- ☐ Studio geologico, idrogeologico e sismico;
- ☐ Piano Urbano Generale dei Servizi del Sottosuolo (P.U.G.S.S.)

RELAZIONE DESCRITTIVA: OGGETTO E CONTENUTI DELL'OSSERVAZIONE

SI RIMANDA ALLA RELAZIONE ALLEGATA, UNITAMENTE
ALLE TRE SENTENZE DEL CONSIGLIO DI STATO.
LA RELAZIONE ALLEGATA VIENE PRODOTTA E SOTTOSCRITTA
DAI SEGUENTI TECNICI:

- GEOM. UMBERTO ZANZOTTERA
- ARCH. RICCARDO CARNAGHI
- GEOM. GIANFRANCO SONZOGNI
- GEOM. RINALDO BORSA
- ARCH. PIERLUIGI BORSA
- ARCH. CRISTINA BORSA
- ING. MARCO BORSA
- ARCH. PAOLO BORSA
- ARCH. MAURO ZANZOTTERA

ALLEGATI

Estratto catastale (con individuazione dell'area interessata alla segnalazione);

Copia estratto P.G.T. vigente con evidenziata l'area o l'immobile oggetto dell'osservazione;

Copia estratto P.G.T. adottato con evidenziata l'area o l'immobile oggetto dell'osservazione;

Eventuale ulteriore documentazione:

Documentazione fotografica specifica (individuazione/localizzazione dell'area oggetto dell'osservazione o repertorio fotografico relativo allo stato di conservazione degli immobili);

Dichiarazioni attestanti il titolo del richiedente (nel caso di legale rappresentante o tecnico incaricato o altro);

Documentazione probatoria della destinazione d'uso dell'unità immobiliare e delle relative pertinenze;

Documentazione probatoria degli eventuali interventi in sanatoria (Condoni edilizi);

altro (specificare) RELAZIONE ALLEGATA E SENTENZE CONSIGLIO DI STATO

Data 12 / 8 / 2023



Note:

1. Si può fare rinvio ad ulteriori allegati o quant'altro ritenuto utile a meglio specificare l'osservazione;
2. le osservazioni dovranno pervenire all'Ufficio Protocollo del Comune di Busto Garolfo entro il giorno 20/08/2023 (compreso);
3. la completezza dei dati per un'esatta definizione dell'osservazione e per l'eventuale localizzazione dell'area è necessaria per una corretta valutazione della stessa;
4. per informazioni di carattere generale rivolgersi all'Area Urbanistica (telefonicamente al nr. 0331 562019 negli orari di apertura al pubblico).

Al Signor Sindaco
del Comune di Busto Garolfo
Piazza Diaz 1
20038 Busto Garolfo, MI

Premesso

- che dall'analisi della documentazione adottata, i sottoscritti tecnici operanti da anni sul territorio di Busto Garolfo hanno rilevato vari errori e/o imprecisioni che di seguito si riportano;
- che nel corso delle varie riunioni tenutesi con l'architetto Sciuto redattore della variante di Piano, sia con i membri della Commissione edilizia sia nelle serate dedicate ai tecnici, è emersa la necessità di mantenere le definizioni edilizie ed urbanistiche già espresse in forma più precisa rispetto a quanto prospettato nella variante adottata poichè le nuove definizioni prive di parametri ben definiti creano problematiche rilevanti nella stesura delle pratiche edilizie;
- **che le definizioni edilizie ed urbanistiche espresse nel vigente strumento urbanistico risultano ben particolareggiate e ricche di parametri misure ed esplicitazioni inopinabili e non danno adito a personale interpretazione;**
- che tali puntualizzazioni sulle definizioni, contenute nello strumento vigente, lo si ribadisce di fondamentale importanza al fine della corretta e più semplice applicabilità delle norme, si sono raggiunte in anni di esperienze scambiate tra i tecnici operanti sul territorio e l'Ufficio Edilizia Privata;
- che contrariamente a quanto emerso nel corso delle citate riunioni circa l'impossibilità di modificare ed integrare dette definizioni edilizie urbanistiche, si rileva dalle tre Sentenze del Consiglio di Stato che si allegano alle presenti osservazioni, la possibilità di integrare e modificare le definizioni "tipo" secondo le "esigenze e peculiarità" di ogni singolo Comune;

tutto ciò premesso si producono le seguenti osservazioni.

1) Osservazione

Imprecisioni riscontrate:

- La retinatura presente sulle tavole grafiche, individuante le aree edificabili, le sedi stradali e/o spazi pubblici, oltre a non rispecchiare lo stato di fatto, **riporta evidenti e GRAVI errori di tracciato** probabilmente derivanti dal database non corretto. Su gran parte del territorio infatti (vedasi ad esempio su Via Pergolesi, Via Paganini, Via Monte Bianco ecc..) l'individuazione grafica della perimetrazione edificabile comprende, a tratti con salti sporgenti e a tratti con salti rientranti, parte delle pubbliche Vie. Si chiede pertanto di rivedere e correggere tale retinatura sull'intero territorio.
- Al punto 11 dell'art 3 piano delle regole-norme di piano "definizioni urbanistiche ed edilizie, si definisce "*Indice di copertura*" e non "rapporto di copertura" presente invece nelle schede d'ambito. Si chiede pertanto di modificare tale nomenclatura.
- All'art 33 "edifici esistenti" ultimo capoverso si cita "*Si applica altresì quanto previsto all'articolo 10 delle presenti NdP e sono ammesse le recinzioni delle sole aree pertinenziali dei fabbricati rurali e/o delle case d'abitazioni esistenti nel rispetto della normativa prevista per le zone destinate all'attività agricola di cui all'art. 34 delle presenti NdP. Si precisa che l'art 34 disciplina l'edilizia commerciale e quindi è errata l'indicazione dell'articolo di riferimento.*"
- All'art 20 AR2 Via Montebello, si rimanda alla "scheda d'Ambito 7" di cui non ne si rileva esistenza.

2) Osservazione

modifica alle definizioni urbanistiche ed edilizie piano delle regole-norme di piano art 3

- al punto 15, contrariamente anche al regolamento edilizio vigente, si cita erroneamente quale superficie accessoria (non costituente SLP), la superficie **misurata al netto di murature, pilastri ecc.. anziché al lordo degli stessi.**
- al punto 15i, non si norma alcuna misura relativamente alla profondità di portici e gallerie pedonali escludendo quindi dal costituire volume esistente/acquisito, qualsiasi portico e/o gallerie. Tale definizione condizione risulta deleteria, precludendo il recupero di portici/cascinali e simili che nel nostro territorio sono presenti in modo massiccio in particolare nel nucleo di antica formazione.
- al punto 15ii, balcone logge terrazzi non si cita alcuna misura;
- al punto 15 iv, non si cita nessuna altezza relativamente alle cantine;
- al punto 15v, non si cita nessun tipo di rapporto aeroilluminante;
- al punto 15 vi, vani scala, non si cita se al netto o se al lordo murature e non si fa nessuna menzione ai pianerottoli;
- al punto 15 x, non si cita se la superficie da considerare sia al netto o al lordo murature;
- al punto 19 viene definita una volumetria complessiva ottenuta dalla somma della superficie di ogni singolo piano per la relativa altezza lorda, parametro e definizione inutili, da eliminare in quanto tale parametro non deve essere utilizzato per nessuno scopo urbanistico, essendo già ben definito il volume urbanistico ai fini del calcolo volumetrico e per la corresponsione degli oneri comunali.
- al punto 26 viene definita una altezza lorda che per le motivazioni di cui al precedente punto, (oltre ad essere effetto di confusione), sarebbe meglio eliminare;
- **al punto 8** la definizione di superficie coperta come espressa nelle norme ADOTTATE,
 - o oltre ad essere controproducente relativamente ai fabbricati esistenti per i quali, così come normata - considerato che la stessa sia da computarsi **dal profilo esterno dello sporto** ai fini della distanza dai confini, non permette in molti casi l'ampliamento e/o la possibilità di regolarizzare anche per piccole difformità urbanistiche;
 - o non fa nessun riferimento alla zona produttiva per la quale le pensiline sono necessarie con sporti ben superiori rispetto agli ambiti residenziali.

Inoltre nello stesso articolo, contrariamente a quanto riportato nella definizione di superficie coperta vigente, non si escludono da essa i fabbricati interrati esterni al profilo delle costruzioni sovrastanti né i locali deposito rifiuti e canne fumarie.

Si riporta integralmente la definizione "funzionale ormai collaudata e inopinabile" di superficie coperta presente nello strumento vigente:

superficie coperta= proiezione dei profili esterni delle parti edificate al di sopra della quota+/- 0,00 come definita dal successivo art 4 comma 3, al netto di corpi aggettanti aperti relativi a superfici accessorie o decorativi (balconi gronde ecc) fino a un massimo di 1,50 m di sporto per l'ambito residenziale e fino ad un massimo di 3,00 m per l'ambito produttivo. Qualora gli aggetti eccedano tale misura gli stessi dovranno essere conteggiati nella superficie coperta solamente nella parte eccedente la misura di 1,50 m per l'ambito residenziale e di m 3 per l'ambito produttivo; tale eccedenza deve essere computata a partire dalla muratura del fabbricato. Dal computo della superficie coperta sono esclusi i volumi completamente posti al di sotto della quota +/-0.00, come definite dal successivo art 4 comma 3, anche se esterni al perimetro del fabbricato soprastante. Sono altresì escluse le superfici derivanti dai locali deposito rifiuti a condizione che abbiano una superficie lorda minore di 5 mq ed altezza minore o uguale a m 2,50. Non sono inoltre da considerarsi ai fini della superficie coperta le canne fumarie in muratura esterne al

perimetro del fabbricato limitatamente all'ingombro strettamente necessario al loro contenimento.

Si è riportato integralmente il precedente articolo tratto dalle norme vigenti a dimostrazione che, con una dettagliata indicazione di misure quote e descrizioni ben definite, la norma sia molto più chiara, inopinabile e quindi a maggior SERVIZIO DEL CITTADINO DEI TECNICI OPERANTI NONCHE' DEI TECNICI COMUNALI AI QUALI SPETTA L'INCOMBENZA DELLA VERIFICA CON LE NORME STABILITE.

Pertanto, in considerazione

- che la normativa nazionale lo permette, come dimostrato dalle sentenze del Consiglio di Stato allegate;
- che le attuali definizioni edilizie e urbanistiche riportate nello strumento adottato sono lacunose, carenti, fonte di interpretazione con conseguenti possibili scontri legali, rendano molto più complesso redigere correttamente pratiche edilizie,
- che più tecnici operanti sul territorio quali i sottoscrittori delle presenti osservazioni, avendo già avuto modo di applicare in concreto nelle pratiche edilizie analizzate dopo l'adozione della variante di piano, **hanno riscontrato grosse difficoltà nell'applicare norme labili,**

SI RICHIEDE L'INTEGRAZIONE di tutte le definizioni urbanistiche citate all'art 3 - definizioni urbanistiche ed edilizie - dal comma 1 di pagina 3 al comma al comma 2,5 di pag 9, riportando tutto quanto presente nel piano delle regole VIGENTE.

3) Osservazione

modifica alla definizione urbanistica "costruzioni accessorie" piano delle regole-norme di piano art 3, punto 2.2

relativamente alle costruzioni accessorie, si richiede l'aumento del parametro massimo ammesso (superficie lorda SL) dall'attuale 10% della SL dell'edificio principale, al 20% di SL.

Tale aumento di superficie risulta necessario in quanto:

- le nuove costruzioni prevalentemente in tipologia a villetta, come avviene anche sul nostro territorio, vengono realizzate prive di locali sotterranei ad uso accessorio al fine della riduzione dei costi di realizzo;
- per le nuove costruzioni di qualunque tipologia nonché per i fabbricati oggetto di ristrutturazione, è imposta dalla vigente normativa sul contenimento energetico, una prestanza termica sempre più elevata che richiede conseguentemente sempre maggiori spazi da adibire a locali tecnici per l'installazione di impianti di riscaldamento con pompe di calore, impianti di ventilazione meccanica controllata e raffrescamento.

E' necessario pertanto che i locali accessori, adibiti a ripostiglio e/o a locale tecnico abbiano dimensioni maggiori rispetto a quanto consentito con le attuali norme troppo restrittive ai fini di quanto sopra precisato.

4) Osservazione

modifica all'elaborato grafico sensibilità paesaggistica.

si richiede di ESCLUDERE dalla fascia a ridosso del Canale Villoresi (sopra canale e sotto canale) evidenziante la classe di sensibilità paesaggistica 5 (molto alta), i fabbricati con recinzioni e loro pertinenze già esistenti alla data di adozione della variante di piano, in quanto sono già parte consolidata del territorio antropizzato con tipologie edilizie non omogenee, non di pregio, costruite

in varie epoche quindi con caratteristiche e linguaggio totalmente proprio per ciascuna costruzione e per le quali non esistono caratteristiche tali da giustificare la tutela paesaggistica. Si condivide invece la tutela per i nuovi fabbricati da realizzarsi su lotti liberi.

5) Osservazione

Al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, SOPRATTUTTO NEL NUCLEO DI ANTICA FORMAZIONE, in presenza di fabbricati a “doppia altezza” (privi di solai intermedi) ma con altezza sufficiente alla realizzazione di più piani abitabili, quali sono i tipici cascinali, si preveda la possibilità di reputare come SLP già acquisita anche gli spazi ricavati ai piani superiori nonostante l’assenza di solai intermedi.

Confidando che le seguenti osservazioni vengano prese in considerazione per offrire un migliore servizio ai cittadini, si porgono cordiali saluti.

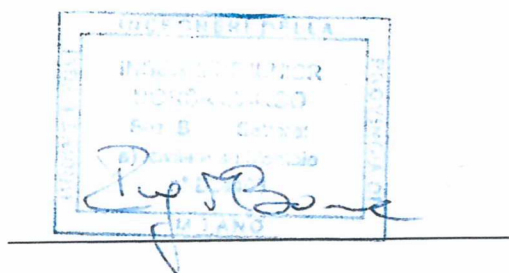
Busto Garolfo, 12.08.2023

I tecnici




ARC. PAOLO BORSA


ARCH. MAURO ZANZOTTERA



Pubblicato il 10/07/2023

N. 06715/2023 REG.PROV.COLL.
N. 07122/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7122 del 2020, proposto da Eurocase Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Naccarato e Luigi Piscitelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Naccarato in Roma, via Tagliamento n. 76;

contro

Comune di Laigueglia, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Gaggero, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione I, n. 287 del 12 maggio 2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Laigueglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 febbraio 2023 il consigliere Luca Monteferrante;
Dato atto delle istanze di passaggio in decisione depositate dagli avvocati Luigi Piscitelli e Paolo Gaggero;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con istanza del 9 giugno 2002, la Eurocase Costruzioni s.r.l. (in prosieguo ditta Eurocase) ha chiesto il rilascio del titolo abilitativo per la realizzazione di un edificio residenziale unifamiliare nel Comune di Laigueglia. Seguiva una richiesta di integrazione documentale da parte del Comune.

1.1. Successivamente, con nota del 9 agosto 2018 la società dava nuovo impulso all'istanza che veniva, tuttavia, respinta con provvedimento del 6 settembre 2018, per contrasto con l'art. 47, comma 2, dell'allora vigente regolamento edilizio comunale che, nel testo modificato con la deliberazione consiliare n. 14 del 5 aprile 2018, prevede che la superficie lorda degli alloggi non possa essere inferiore a mq. 50,00, mentre l'edificio in progetto ha una superficie lorda di mq 39,20.

1.2. La società ha quindi impugnato il diniego con ricorso al T.a.r. per la Liguria articolando quattro motivi di censura:

a) violazione dell'art. 4 e dell'art. 20 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380. Violazione del regolamento edilizio-tipo nazionale, approvato con l'intesa Stato-Regioni-Enti locali 20 ottobre 2016, e del regolamento edilizio-tipo regionale, approvato con deliberazione della Giunta regionale della Liguria n. 316 del 14 aprile 2017. Violazione dell'art. 32 del regolamento edilizio del Comune di Laigueglia, approvato con deliberazione di C.C. n. 47 del 10/06/1991, esecutivo dal 16 maggio 1992, e successive modifiche ed integrazioni. Eccesso di potere per travisamento, erroneità dei presupposti. Disapplicazione dell'art. 117 del regolamento edilizio del Comune di

Laigueglia 2017-2018. Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241. Difetto di motivazione.

b) illegittimità dell'art. 117 del regolamento edilizio del Comune di Laigueglia 2017-2018 per violazione dell'art. 4 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e degli artt. 2 e 3 della legge regionale 6 giugno 2008 n. 16. Violazione del regolamento edilizio-tipo approvato con l'intesa 20 ottobre 2016 e delle disposizioni transitorie di cui al regolamento edilizio-tipo regionale, approvato con deliberazione della Giunta regionale della Liguria n. 316 del 14 aprile 2017. Eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà intrinseca e perplessità, travisamento. Illegittimità derivata del diniego;

c) illegittimità dell'art. 47, secondo comma, del regolamento edilizio del Comune di Laigueglia 2017-2018. Violazione dell'art. 4 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e degli artt. 2 e 3 della legge regionale 6 giugno 2008 n. 16. Violazione dell'art. 3 del decreto del Ministro della Sanità 5 luglio 1975. Violazione della disciplina transitoria di cui alla deliberazione della Giunta regionale della Liguria n. 316 del 14 aprile 2017. Eccesso di potere per sviamento, illogicità, perplessità e contraddittorietà intrinseca, difetto di istruttoria, travisamento. Illegittimità derivata del diniego;

d) violazione dell'art. 10 *bis* della legge 7 agosto 1990 n. 241. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Violazione del principio del contraddittorio e del giusto procedimento.

2. Con sentenza n. 287 del 12 maggio 2020 il T.a.r. per la Liguria ha respinto il ricorso per le seguenti motivazioni:

a) l'art. 117 del regolamento edilizio del Comune di Laigueglia, seppur disallineato rispetto alle previsioni del regolamento-tipo regionale in tema di disciplina transitoria, nell'affermare la applicabilità della sopravvenuta disciplina regolamentare alla domanda della ricorrente, fa corretta applicazione del principio *tempus regit actum* e non è illegittimo, anche in considerazione della natura non normativa del regolamento tipo, avente

finalità di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale, secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 125 del 2017;

b) premessa l'inconferenza del richiamo al d.m. 5 luglio 1975 - operato dalla ricorrente - che (anche per le superfici: art. 2) contiene la previsione di limiti che attengono ai soli requisiti igienico-sanitari, ha ribadito la legittimità del regolamento edilizio del Comune nella parte in cui disciplina la struttura minima degli alloggi stante l'ampia latitudine dell'art. 4, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001;

c) ha ritenuto la ragionevolezza della contestata previsione regolamentare che, imponendo una superficie minima di mq. 50, risulterebbe orientata a contenere l'incremento del carico urbanistico;

d) ha ritenuto non viziante l'omessa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza edificatoria, facendo applicazione dell'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990.

3. Avverso tale sentenza ha interposto appello (affidato a tre motivi estesi da pagina 4 a pagina 19 del ricorso) la ditta Eurocase chiedendone la riforma in quanto ritenuta errata in diritto.

4. Si è costituito in giudizio il Comune di Laigueglia per resistere all'appello, concludendo per la sua reiezione, con conferma integrale della sentenza appellata.

5. Alla udienza pubblica del 16 febbraio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione, previo deposito di memorie conclusive in data 13 gennaio 2023 e di replica, da parte della sola appellante, in data 26 gennaio 2023, con le quali le parti hanno ribadito le rispettive tesi difensive.

6. L'appello è, nel suo complesso, infondato.

7. Giova premettere in fatto che:

a) con deliberazione del Consiglio comunale n. 48 del 13 novembre 2017, il Comune aveva approvato il proprio "*nuovo Regolamento edilizio*

comunale elaborato in attuazione del Regolamento Edilizio tipo approvato dalla Regione Liguria con D.G.R. n. 316 del 14 aprile 2017”;

b) il testo del regolamento in questione veniva successivamente modificato con la deliberazione del

Consiglio comunale n. 14 del 5 aprile 2018, che – per quanto rileva ai fini di causa – è intervenuta sull’articolo 47, in relazione alle dimensioni minime degli alloggi: mentre infatti la versione originaria prevedeva che *“L'alloggio monostanza, per una persona, deve avere una superficie utile comprensiva dei servizi, non inferiore a mq. 28 e non inferiore a mq. 38 per due persone”*, quella risultante dalla modifica *de qua* è del seguente tenore: *“negli interventi sugli edifici esistenti e negli interventi di nuova costruzione non è consentita la realizzazione di unità abitative aventi Superficie Lorda (SL) inferiore a 50 (cinquanta) mq., fatte salve diverse previsioni di strumentazione urbanistica generale”*;

c) proprio in forza della modifica sopravvenuta, in vigore al momento della adozione del provvedimento conclusivo del procedimento, l’istanza è stata respinta, nonostante il regolamento edilizio tipo prescrivesse di considerare la più favorevole disciplina vigente al momento della presentazione dell’istanza.

8. Con il primo motivo l’appellante deduce: erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha rigettato il primo ed il secondo motivo di ricorso. Difetto di motivazione. Violazione dell’art. 112 c.p.c.. Fondatezza dei due motivi. Illegittimità del diniego e dell’art. 117 REC.

8.1. Giova al riguardo rammentare che con il primo motivo del ricorso di primo grado aveva lamentato: la illegittimità del diniego perché in contrasto con la disciplina regionale e nazionale che ha stabilito che le disposizioni dei regolamenti comunali adeguati al regolamento edilizio tipo nazionale non si applicano ai procedimenti già avviati, che devono essere conclusi sulla base della disciplina vigente al momento della domanda; né potrebbe

prevalere sulla normativa regionale e nazionale l'art. 117 del regolamento comunale che, in contrasto con le prime, prevede l'applicazione del nuovo regolamento alle pratiche in corso; con il secondo motivo, aveva invece dedotto la illegittimità dell'art. 117 del regolamento edilizio comunale per contrasto con le disposizioni regionali e nazionali che stabiliscono che i regolamenti adeguati a quello tipo si applicano ai procedimenti avviati dopo la loro entrata in vigore; conseguentemente il diniego sarebbe illegittimo per invalidità derivata.

8.2 Il T.a.r., sul punto, come si è visto, ha disatteso le predette censure rilevando il carattere non vincolante del regolamento tipo, secondo le precisazioni fornite al riguardo dalla corte costituzionale con sentenza n. 125 del 2017 e, conseguentemente, ha ritenuto legittimo il regolamento edilizio comunale approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 14 del 2008 nella parte in cui (art. 117), in applicazione del principio *tempus regit actus*, ha stabilito l'applicabilità delle proprie disposizioni a tutti i procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore, in modo difforme da quanto previsto dalla delibera di Giunta regionale n. 316 del 14 aprile 2017 - di recepimento dell'intesa 20 ottobre 2016 approvata dalla conferenza unificata Stato, Regioni, Comuni per l'adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all'art. 4, comma 1-sexies, del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 – che prevede, al contrario, quanto segue: *“I procedimenti edilizi avviati prima dell'approvazione dell'adeguamento del regolamento edilizio comunale alle definizioni uniformi sono conclusi sulla base della disciplina vigente al momento della presentazione delle relative istanze”*.

8.3. L'appellante contesta nuovamente la concreta applicabilità delle nuove disposizioni del regolamento edilizio comunale alla fattispecie in esame, dovendosi, a suo dire, far prevalere l'applicazione della disciplina previgente, vale a dire quella operante in passato (segnatamente al tempo della presentazione dell'istanza di concessione edilizia) e sino al 2018, che

consentiva la realizzazione di alloggi inferiori a 50 mq., in applicazione della disciplina transitoria regionale, conforme all'Intesa Stato, Regioni, autonomie locali.

8.4. Il motivo è infondato.

8.4.1. La sentenza appellata sul punto ha fatto corretta applicazione dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 125 del 2017 che, proprio al fine di assicurare il rispetto delle disposizioni costituzionali poste a presidio dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, da un lato ha escluso che il regolamento tipo abbia natura normativa o contenuto innovativo, svolgendo *“una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale”*, dall'altra ha espressamente fatto salvo il potere dei comuni di adeguare i contenuti del regolamento tipo alle singole realtà locali precisando che *“Alla intesa potrà seguire il recepimento regionale e l'esercizio del potere regolamentare da parte degli enti locali. Questi, nell'adempire al necessario obbligo di adeguamento delle proprie fonti normative al “tipo” concertato in Conferenza unificata e recepito dalle singole Regioni, godranno di un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo comune, tramite l'esercizio delle potestà regolamentari loro attribuite in materia edilizia (art. 117, sesto comma, Cost.; artt. 2, comma 4, e 4 del citato TUE)”*.

8.4.2 Non trattandosi di fonte regolamentare statale e non innovando in alcun modo la disciplina edilizia, il regolamento edilizio tipo non è idoneo a fungere da parametro di legittimità del regolamento edilizio comunale – neppure in relazione alla disciplina transitoria contenuta all'art. 117 - che, proprio nell'ottica indicata dalla corte costituzionale di assicurare *“un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo comune”*, ha ritenuto immediatamente applicabile, anche alle pratiche in corso, la nuova

disciplina in tema di requisiti dimensionali dei locali da destinare alla residenza, al fine di contenere il carico urbanistico ed evitare che il mercato immobiliare si orientasse prevalentemente verso le seconde case, con il rischio di concreto spopolamento delle realtà locali, visto che dimensioni minori di 50 mq. degli alloggi, da un lato comportano un aumento delle unità immobiliari complessive da destinare ad usi occasionali, dall'altro non consentono ragionevolmente insediamenti familiari stabili.

8.4.3. Quanto precede è in linea con quanto già osservato dalla sezione con sentenza n. 8426 del 28 dicembre 2020.

8.4.4. Del resto, nel caso di specie, a giustificare la prevalenza della disciplina transitoria regionale non v'è l'esigenza di attenuare l'impatto della nuova normativa tecnica sopravvenuta – così come resa uniforme e coordinata dal regolamento tipo - rendendola inapplicabile alle istanze già pendenti ma, al contrario, viene in rilievo una fondamentale scelta politica di governo del territorio che l'ente locale, nella sua autonomia e nel rispetto di quelle peculiarità territoriali indicate dalla Corte costituzionale, deve poter decidere di rendere immediatamente cogente, proprio perché preordinata a scelte di indirizzo politico – e non meramente tecniche - sul fabbisogno abitativo locale.

E' dunque la peculiare natura "politica" della disposizione in contestazione che giustifica e rende legittima la disposizione transitoria di cui all'art. 117, sebbene quest'ultima abbia portata generale in relazione anche a tutte le previsioni del regolamento edilizio di natura tecnica che recepiscono i contenuti del regolamento tipo ma che, nel caso di specie, non vengono in rilievo.

8.5. Da altra angolazione l'appellante lamenta che la sentenza sarebbe viziata per omessa pronuncia e difetto di motivazione, non avendo statuito in relazione alla doglianza con cui era stato evidenziato che nel diniego impugnato il Comune avrebbe omissso di citare la norma transitoria

contestata e non esplicita alcuna ragione per giustificare l'applicazione alla fattispecie, pur originata da una istanza anteriore alla entrata in vigore della nuova disciplina, dell'art. 47 del nuovo regolamento edilizio comunale.

8.5.1. Sebbene il T.a.r. non si sia espressamente pronunciato sul punto, il motivo è infondato poiché il diniego, nel richiamare espressamente l'art. 47, comma 2 "del R.E. approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 14 del 5/04/2018....", rinvia all'intero regolamento edilizio e quindi anche alla disciplina transitoria, ivi contenuta all'art. 117, in forza della quale l'art. 47 doveva ritenersi applicabile al caso di specie.

8.5.2. Poiché le disposizioni di legge attributive del potere e, in generale, quelle applicabili al caso di specie integrano la c.d. giustificazione del provvedimento e non la sua motivazione in senso stretto, è sufficiente il loro richiamo – come accaduto nel caso di specie - nel corpo della motivazione – di regola nelle premesse dell'atto - per dare evidenza delle "ragioni giuridiche" della decisione, secondo quanto prescritto dall'art. 3, comma 1 della legge n. 241 del 1990.

8.6. Deduce, ancora, omessa pronuncia del T.a.r. in relazione alla censura con cui ha dedotto il carattere contraddittorio e perplesso dell'art. 117 del regolamento edilizio; ciò in quanto nella prima parte si uniforma al principio regionale e nazionale, stabilendo che il regolamento si applica ai procedimenti avviati dopo la sua entrata in vigore mentre nella seconda stabilisce che si applica anche ai procedimenti in corso.

8.6.1. L'art. 117 del regolamento edilizio recita *"Le norme del presente Regolamento si applicano: a) ai progetti presentati tramite SCIA, CILA o altra richiesta che comporti il rilascio di titolo abilitativo espresso, presentate successivamente all'entrata in vigore del Regolamento; b) ai progetti già presentati, per i quali non sia ancora rilasciato il permesso di costruire o altro titolo abilitativo espresso da rilasciarsi ad esito di procedimento di competenza dello Sportello Unico per le Attività*

Produttive o di altra amministrazione all'uopo preposta dalla normativa vigente''.

8.6.2. Il Collegio non ravvisa al riguardo alcuna contraddittorietà: la disposizione infatti, a scanso di equivoci, afferma che il nuovo regolamento edilizio si applica sia alle istanze presentate successivamente alla sua entrata in vigore che a quelle già presentate, a quella data, e per le quali non sia ancora stato rilasciato il permesso di costruire o altro titolo abilitativo espresso.

Il motivo è dunque infondato.

9. Con un secondo complesso motivo deduce: erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato il terzo motivo di ricorso. Difetto di motivazione. Omissione di pronuncia. Illogicità manifesta. Fondatezza del terzo motivo ed illegittimità dell'art. 47 REC, come modificato nel 2018.

Critica la sentenza appellata nella parte in cui ha disatteso il terzo motivo di ricorso con cui, in relazione all'art. 47 del regolamento edilizio, aveva osservato:

- a) il contrasto con il decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975 che non prevede la limitazione in contestazione, con l'effetto di eliminare la possibilità di realizzare una tipologia abitativa consentita in via generale dalla norma statale;
- b) la limitazione ivi contemplata sarebbe ingiustificata e non è coerente con l'oggetto del regolamento, introducendo precetti che dovrebbero essere adottati nell'ambito della pianificazione urbanistica;
- c) avrebbe una finalità sviata, volta a rimediare, con una sorta di salvaguardia, le conseguenze dell'annullamento del PUC ad opera del giudice amministrativo;
- d) sarebbe intrinsecamente incongrua nella sua formulazione.

9.1 Il motivo è infondato per le seguenti ragioni.

9.2. Sul punto il T.a.r. ha osservato che:

a) “come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 2014, n. 747 e 6 maggio 2013, n. 2433), il potere regolamentare del Comune di intervenire sulla struttura minima degli alloggi è giustificato dall’ampia latitudine dell’art. 4, comma 1, del t.u. edilizia (“Il regolamento che i comuni adottano ai sensi dell’articolo 2, comma 4, deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi”). Ne consegue che, accanto alle specifiche regole tecniche sull’attività costruttiva, possono essere legittimamente collocate nel regolamento edilizio le disposizioni concernenti i limiti di dimensionamento degli alloggi validi per l’intero territorio comunale”;

b) “Tale disciplina, peraltro, non ha nulla a che vedere con quella dettata dal d.m. 5 luglio 1975 che (anche per le superfici: art. 2) contiene la previsione di limiti che attengono ai soli requisiti igienico-sanitari principali dei locali d’abitazione (cfr. Cons. Stato, sent. n. 747/2014)”;

c) “Sotto un diverso profilo, non si può dubitare circa la ragionevolezza della contestata previsione regolamentare che, imponendo una superficie minima di mq 50, risulta evidentemente orientata a contenere l’incremento del carico urbanistico e disincentivare il mercato delle “seconde case” destinate ai villeggianti, ossia ad arginare un fenomeno che, come efficacemente chiarito con le menzionate pronunce del giudice d’appello, costituisce fonte di pregiudizio per la qualità dell’ambiente e per le esigenze delle collettività residenti”.

9.3 Il Collegio condivide tali motivazioni che si collocano peraltro in un risalente indirizzo giurisprudenziale di cui il T.a.r. ha dato puntualmente conto, le cui argomentazioni resistono alla critica appellatoria.

9.4 Giova tuttavia soffermarsi su un aspetto: il fatto che il PUC - che prevedeva la superficie minima di 50 mq. nelle trasformazioni alberghiere -

sia stato annullato dal T.a.r. per la Liguria, con sentenza confermata in appello (da Cons. Stato, sez. IV, 24 aprile 2019 n. 2651) non può ritenersi circostanza sintomatica di un esercizio sviato del potere poiché la finalità di ripristinare il vincolo annullato è comunque coerente con la natura, l'ampiezza e soprattutto le finalità del potere esercitato, ricordate dal T.a.r. alla luce dei precedenti specifici in tema.

10. Con il terzo motivo di appello la società deduce: erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato il quarto motivo del ricorso introduttivo. Difetto di motivazione. Violazione degli artt. 10-*bis* e 21-*octies* della legge n. 241 del 1990. Fondatezza del motivo. Illegittimità del diniego.

10.1 Lamenta che l'amministrazione, prima di adottare il diniego impugnato, non le avrebbe comunicato, ai sensi dell'art. 10 *bis* della legge n. 241 del 1990, le ragioni ostative all'accoglimento e non avrebbe attuato alcuna forma di contraddittorio.

10.2. Sostiene che la disposizione del secondo periodo dell'art. 21-*octies* non troverebbe applicazione nel caso della violazione dell'art. 10-*bis*, nel quale il preavviso di diniego rende possibile il dialogo con il richiedente, consentendo all'amministrazione di rivedere la proposta di decisione e all'istante di presentare una modifica della domanda che la renda accoglibile.

10.3 Questa conclusione sarebbe oggi confermata dall'art. 12, comma 1, lett. i), del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, che ha espressamente escluso l'applicazione dell'art. 21-*octies*, secondo comma, secondo periodo, «al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis» e che troverebbe applicazione nel presente giudizio, in quanto non ancora definito. Sicché in riforma dell'appellata sentenza, il diniego impugnato dovrebbe ritenersi illegittimo per violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990 e andrebbe annullato.

10.4. Il motivo è infondato.

10.5. Deve premettersi che il T.a.r. ha fatto buon governo dell'art. 21-*octies*, comma secondo, secondo periodo della legge n. 241 del 1990 nella parte in cui afferma che *“Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”*.

Ciò in quanto l'effetto preclusivo discendente dall'art. 47, comma 2 del regolamento edilizio non avrebbe potuto, obiettivamente, condurre ad una diversa decisione rispetto a quella adottata, rendendo il contenuto del provvedimento sostanzialmente vincolato, con conseguente irrilevanza di qualsiasi ipotetico contributo partecipativo.

Tanto a prescindere dal fatto che il permesso di costruire abbia di per sé natura tendenzialmente vincolata, come affermato dalla costante giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 2965 del 2021 e n. 2366 del 2018, nonché sez. VI, n. 6265 del 2018), circostanza, questa, che determina la non annullabilità del provvedimento, a motivo della predetta violazione procedimentale, già ai sensi della prima parte del comma 2 del menzionato articolo 21 *octies*.

10.5.1. L'appellante obietta che tale disposto normativo non troverebbe però applicazione nel caso del preavviso di rigetto, come confermato dalla modifica dell'art. 21-*octies*, comma 2, secondo periodo operata dall'art. 12, comma 1, lettera i), legge n. 120 del 2020 secondo cui *“La disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis”*.

10.5.2. Senochè, contrariamente a quanto opina l'appellante l'orientamento dominante in seno alla giurisprudenza è stato nel passato nel senso della applicabilità al preavviso di rigetto della previsione di cui all'art. 21 *octies*, comma 2, secondo periodo (Cons. Stato, sez. VI, 15 settembre 2022, n.

7993; sez. II, 12 febbraio 2020, n. 1081; sez. II, 17 settembre 2019, n. 6209; sez. III, 19 febbraio 2019, n. 1156; sez. IV, 11 gennaio 2019, n. 256; id., 27 settembre 2018, n. 5562; id. 28 ottobre 2019, n. 7333), tanto che è presumibile ritenere che la novella legislativa rinvenga la propria *ratio* proprio nella finalità di affermare il principio opposto e che, pertanto, abbia portata innovativa e, come tale, valevole solo per il futuro, soprattutto qualora si acceda alla tesi della natura di norma sostanziale dell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990 (Cons. Stato, sez. V, 19 marzo 2007, n. 1307).

10.5.3. Invero l'orientamento prevalente in seno alla giurisprudenza amministrativa è nel senso che si tratti di norma processuale (Cass. civ., sez. I, 11 gennaio 2017 n. 511; *ex plurimis* nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, sez. III, 4 giugno 2013, n. 3048; sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4925; sez. V, 2 febbraio 2010, n. 4931; sez. V, 17 settembre 2008, n. 4414; sez. VI, 26 ottobre 2005, n. 5969; sez. VI, 16 maggio 2006, n. 2763; sez. VI, 7 luglio 2006, n. 4307; sez. VI, 11 settembre 2006, n. 5260; sez. VI, 21 settembre 2006, n. 5547; sez. VI, 17 ottobre 2006, n. 6192, 6193 e 6194; sez. VI, 4 settembre 2007, n. 4614) dal che dovrebbe trarsi il corollario della sua immediata applicabilità ai giudizi in corso, ivi compreso il presente, anche in relazione a provvedimenti adottati prima della sua entrata in vigore, come prospettato dalla appellante.

10.5.4. Senonchè nel caso di specie la modifica – operata dall'art. 12, comma 1, lett. i) del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 convertito dalla legge n. 120 del 2020 - è entrata in vigore il 17 luglio 2020, dopo la pubblicazione della sentenza appellata (risalente al 12 maggio 2020), e non può pertanto essere invocata per sostenerne la erroneità, in applicazione del principio generale sulla successione delle leggi di natura processuale nel tempo, che non ammette l'estensione dell'effetto retroattivo alle fasi processuali già esaurite (c.d. *facta praeterita*), rappresentata, nel caso di

specie, dal giudizio di primo grado.

10.5.5. Come di recente ribadito dalla giurisprudenza civile (cfr. Cass. civ., sez. III, 15 dicembre 2015, n. 25216) “...secondo la dottrina tradizionale, recepita dalla giurisprudenza (Cass. 12 maggio 2000, n. 6099; nonchè, tra le altre, Cass. 20 settembre 2006, n. 20414 in motivazione, e Cass. 15 febbraio 2011, n. 3688), il principio del *tempus regit actum* trova fondamento nell’articolo 11 preleggi e comporta che gli atti del processo traggano validità ed efficacia dalla legge vigente al tempo in cui sono compiuti.

Da tale principio derivano due conseguenze in caso di successione di norme processuali nel tempo: a) applicazione immediata della nuova regola ai processi pendenti con riguardo a tutti gli atti ancora da compiere;

b) conservazione della validità e dell’efficacia degli atti compiuti nel vigore della regola abrogata (c.d. *facta praeterita*).

Alla prima conseguenza fa riferimento la dottrina pressochè unanime allorchè, con espressione ormai tralatizia, usa ripetere che lo *jus superveniens* in materia processuale è per sua natura di immediata applicazione.

Alla seconda conseguenza fa riferimento la giurisprudenza allorchè puntualizza che “il principio dell’immediata applicazione della legge processuale sopravvenuta...ha riguardo soltanto agli atti processuali successivi all’entrata in vigore della legge stessa, alla quale non è dato incidere, pertanto, sugli atti anteriormente compiuti, i cui effetti restano regolati, secondo il fondamentale principio del *tempus regit actum*, dalla norma sotto il cui imperio siano stati posti in essere” (Cass. n. 6099/2000 cit.). Con il corollario che quando il giudice procede ad un esame retrospettivo delle attività svolte, ne stabilisce la validità applicando la legge che vigeva al tempo in cui l’atto è stato compiuto, essendo la retroattività della legge processuale un effetto che può essere previsto dal

legislatore con norme transitorie, ma che non può essere liberamente ritenuto dall'interprete (così Cass. n. 20414/06 cit., la cui motivazione prosegue osservando che "una indebita applicazione retroattiva della legge processuale si ha sia quando si pretenda di applicare la legge sopravvenuta ad atti posti in essere anteriormente all'entrata in vigore della legge nuova, sia quando si pretenda di associare a quegli atti effetti che non avevano in base alla legge del tempo in cui sono stati posti in essere").

Le decisioni appena menzionate esprimono tutte il principio, direttamente correlato alla regola del tempus regit actum, secondo cui gli effetti di tutti gli atti processuali (delle parti e del giudice) sono quelli regolati dalla legge vigente nel momento in cui l'atto (di parte) è posto in essere o il provvedimento (del giudice) è pronunciato, e non possono essere, invece, effetti che la legge sopravvenuta ricollega all'uno od all'altro."

10.5.6. Dal principio di diritto richiamato – che, come si è ricordato, conferma consolidati orientamenti in materia di successione nel tempo delle norme processuali – discende che la correttezza della sentenza appellata deve essere scrutinata alla luce della disciplina vigente al momento in cui la causa è stata trattenuta in decisione in primo grado, all'esito della udienza pubblica, che non contemplava il divieto espresso di operatività dell'art. 21-octies, comma 2, e che anzi era orientata in senso opposto, legittimando il giudice alla verifica giudiziale circa il carattere non invalidante della violazione procedimentale denunciata, anche in relazione alla omissione del preavviso di rigetto.

10.5.7. In ogni caso – e la circostanza è, di per se, dirimente – in base al tenore testuale del novellato comma 2 cit., emerge che:

a) è sottratto al divieto di non annullabilità degli atti amministrativi affetti da vizi formali il solo vizio di omessa comunicazione del preavviso di rigetto (di cui al più volte menzionato art. 10 bis), relativo a provvedimenti espressione di esercizio discrezionale della funzione pubblica;

b) soggiace al divieto di non annullabilità il provvedimento che, pur non preceduto dal preavviso di rigetto, abbia, *ex ante*, natura vincolata come tendenzialmente accade per il permesso di costruire (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 2965 del 2021 e n. 2366 del 2018, nonché sez. VI, n. 6265 del 2018). Ne discende che anche tale capo della sentenza deve essere confermato con conseguente reiezione del motivo di appello.

10.5.7. In conclusione, alla luce delle motivazioni esposte, l'appello deve, in definitiva, essere respinto.

11. Le spese del presente grado di giudizio, regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014, n. 55 e dell'art. 26, comma 1, c.p.a.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e condanna la società appellante alla rifusione in favore del Comune delle spese del grado che si liquidano complessivamente in euro 6000,00 oltre IVA, CAP e spese generali come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Luca Monteferrante

IL PRESIDENTE
Vito Poli

Interferenze fra atti normativi e atti amministrativi: il caso del regolamento edilizio-tipo

di Giovanni Di Cosimo
(13 febbraio 2018)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2017)

1. La sent. 125/2017 prende in esame una disposizione del testo unico in materia di edilizia che, allo scopo di conseguire una disciplina uniforme sul territorio nazionale dei regolamenti edilizi comunali, rimette alla Conferenza unificata la predisposizione di uno 'schema di regolamento edilizio-tipo' destinato ad essere successivamente adottato dai comuni. La Regione ricorrente sospetta che la disposizione del testo unico, introdotta nel 2014 dal decreto legge cosiddetto "Sblocca Italia"¹, violi l'art. 117 secondo, terzo e sesto comma, ossia i parametri che delineano gli ambiti di competenza legislativa e regolamentare dei livelli di governo centrale, regionale e locale. La Corte però è di avviso contrario e salva la disposizione.

2. Cominciamo dall'ambito di competenza legislativa. La Corte, premesso che il testo unico contiene «la legislazione di cornice in materia di edilizia», e che una parte di questi principi tratteggiano procedure, osserva che la disposizione impugnata rientra in tale più circoscritto gruppo, dato che pone «un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato a semplificare la struttura dei regolamenti edilizi». Ne segue che la scelta del legislatore di affidare alla Conferenza unificata il compito di adottare lo schema di regolamento edilizio-tipo costituisce un principio fondamentale relativo alla materia 'governo del territorio'².

Il legislatore non ha dunque attribuito a «un atto sub-legislativo il compito di disciplinare una materia» che gli è affidata dal terzo comma dell'art. 117 Cost. E nemmeno ha concesso un'autorizzazione in bianco perché la disposizione indica «i soggetti interessati, l'obiettivo da perseguire, il metodo e gli adempimenti procedurali necessari» allo scopo di conseguire l'obiettivo della uniformità redazionale dei regolamenti edilizi.

A sostegno di tale conclusione vengono prospettati due argomenti. Il primo, che sottolinea il contenuto tecnico del regolamento edilizio-tipo, si riallaccia a quella giurisprudenza costituzionale che ammette l'intervento in materia di competenza regionale dei regolamenti statali con contenuti tecnici³. L'altro argomento, secondo cui le autonomie locali sono tutelate dal coinvolgimento di una sede concertativa come la Conferenza unificata, avrebbe meritato un peso maggiore nell'economia della motivazione, non fosse

¹Sulla evidente mancanza in questo caso dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza, che in forza dell'art. 77 Cost. dovrebbero giustificare l'adozione dei decreti legge, cfr. S. Bellomia, *Il regolamento edilizio tra autonomia comunale e regolamento tipo*, in *Riv. giur. edil.*, suppl. al n. 6/2014, 5.

²La sentenza chiarisce che non si rientra nella materia esclusiva statale "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", come invece afferma testualmente la disposizione impugnata.

³Cfr. F. Salmoni, *Gli atti statali di coordinamento tecnico e la ripartizione di competenze Stato-Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, 1737 ss.; M. Gigante, *L'attribuzione allo Stato della normazione tecnica tra neutralità e attuazione vincolata*, ivi, 1752 ss.; A. Iannuzzi, *Eccezioni al principio del coordinamento tecnico o esclusione di un possibile «governo tecnico unitario» dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2006, 3262 ss.; *Regolamenti delle Regioni. Questioni teoriche e aspetti problematici*, Napoli, 2012, 249 ss. Va ricordato che la categoria delle 'norme tecniche' presenta margini di ambiguità dal momento che non esiste una definizione univoca del concetto di 'tecnica' (F. Salmoni, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, 25).

altro perché, rispetto all'argomento delle norme tecniche, presenta una più chiara inerenza tematica al tema del riparto di competenze normative.

3. La disposizione impugnata delinea un percorso che parte dal piano delle fonti normative, accede al piano degli atti amministrativi (l'intesa raggiunta il 20 ottobre 2016 nell'ambito della Conferenza unificata), e infine incrocia di nuovo l'ambito normativo per effetto del vincolo posto ai regolamenti comunali di adeguarsi alle previsioni del regolamento edilizio-tipo. Per parte sua la Conferenza unificata ha aggiunto la fase del recepimento regionale, che il testo della disposizione impugnata non contempla coerentemente con il fatto che comprende la procedura finalizzata a uniformare i regolamenti edilizi nell'ambito di una materia esclusiva statale. E tuttavia, malgrado che la sentenza chiarisca che si rientra in una materia concorrente, e dunque apra uno spazio per l'intervento regionale, non si sfugge all'impressione che, in realtà, la procedura sia stata inutilmente appesantita. Infatti, lo schema partorito dalla Conferenza, in particolare l'indice che i regolamenti comunali devono adottare, è molto dettagliato e quindi potenzialmente in grado di vincolare i comuni senza necessità di intermediazione della legge regionale⁴. Del resto, il segno dell'operazione realizzata con la modifica del testo unico introdotta dal decreto "Sblocca Italia" è chiaro: avocare al legislatore statale il compito di definire lo schema di regolamento tipo in precedenza assolto dai legislatori regionali⁵.

Inoltre, la fase aggiunta pone alcuni problemi interpretativi, legati, in particolare, alla scelta dello strumento regionale: è verosimilmente diverso che il recepimento avvenga con legge⁶, oppure con un atto amministrativo come la delibera della Giunta regionale⁷, quanto meno nel senso che ciascuno di questi atti impatta diversamente il potere regolamentare comunale⁸. In compenso, l'intesa si preoccupa di chiarire che in caso di inerzia regionale i comuni «possono comunque provvedere all'adozione dello schema di regolamento edilizio tipo»⁹.

4. E con ciò possiamo passare all'ambito della competenza regolamentare. Secondo la Corte, il regolamento edilizio-tipo adottato dalla Conferenza unificata non è un

⁴Sui ridotti margini di intervento del legislatore regionale cfr. S. Ballari, *Regolamento edilizio unico: rapporti con la disciplina regionale e locale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2016, 3; S. Tuccillo, *Il regolamento edilizio-tipo tra esigenze di uniformità e di salvaguardia delle identità territoriali*, in *Riv. giur. edil.*, 2017, II, 144.

⁵Cfr. l. 47/1985 secondo cui le Regioni «definiscono criteri ed indirizzi per garantire l'unificazione ed il coordinamento dei contenuti dei regolamenti edilizi comunali» (art. 25.1 lett. b). Alcune Regioni hanno interpretato estensivamente questa disposizione spingendosi ad elaborare regolamenti edilizi-tipo (v., per es., il reg. 23/1989 Marche, ora abrogato).

⁶Come nell'es. della l.r. 11/2017 Puglia "Regolamento edilizio-tipo", che regola «il procedimento e i tempi di adeguamento dei regolamenti edilizi comunali al regolamento edilizio tipo» adottato dalla Conferenza unificata (art. 1).

⁷Es. del. 922/2017 Emilia-Romagna, secondo cui i «comuni conformano il proprio regolamento edilizio» allo schema della Conferenza unificata (art. 2); analogamente dispongono la del. 243/2017 Lazio, la del. 1896/2017 Veneto e la del. 287/2017 Campania (quest'ultima dispone il recepimento nel territorio regionale dello schema di regolamento edilizio-tipo).

⁸La cui effettiva estensione è peraltro piuttosto controversa: cfr. G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, 2005, 61 ss.; M. Di Folco, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, Padova, 2007, 233 ss.; E.C. Raffiotta, *Problemi in tema di potestà normativa degli enti locali*, in *Le ist. del federal.*, 2/2007, 245 ss.; S. Parisi, *Il "posto" delle fonti locali nel sistema*, in questa *Rivista*, 2008, 166 ss.; M. Mancini, *I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e «preferenza» in un multilevel system of government*, ivi, 113 ss.; C. Mainardis, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del titolo V)*, in *forumcostituzionale.it*, che mette in evidenza la differenza che corre fra la lettura della dottrina, più incline a riconoscere una competenza riservata ai regolamenti locali, e la lettura della giurisprudenza amministrativa che dubita addirittura della loro riconducibilità alle fonti del diritto.

⁹Art. 2.3.

propriamente un regolamento perché: a) mancano i requisiti formali previsti dall'art. 17 della legge 400/1988; b) mancano i contenuti tipici dei regolamentari, ossia «norme generali e astratte, anche se di dettaglio, destinate ad innovare l'ordinamento giuridico».

Riguardo all'ambito di competenza dei regolamenti comunali la Corte ritiene che, anche dopo l'adeguamento allo schema, disporranno di «un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo comune», e dovranno «indicare in particolare i requisiti tecnici per la costruzione degli edifici». L'affermazione si spiega alla luce della supposizione che lo schema, attraverso lo strumento dell'indice, vincoli soltanto la struttura formale dei regolamenti comunali.

Se si va a vedere il testo del regolamento edilizio-tipo, si scopre però che accanto all'indice elenca alcuni 'principi generali' che, dice il testo, si impongono ai regolamenti comunali¹⁰ E dunque contiene previsioni normative aventi il carattere della generalità ed astrattezza. Il fatto che il regolamento edilizio-tipo li abbia previsti può essere interpretato in due modi. Da un lato, si potrebbe ritenere che, a ragione della loro vaghezza e genericità, non costituiscano un vincolo effettivo nonostante la contraria affermazione del testo; dall'altro, che abbiano un valore cogente. In questo secondo caso rappresentano un elemento di complicazione: a) per il pericolo di sovrapposizioni e/o contraddizioni con i principi fondamentali posti dal legislatore regionale; b) perché non è chiaro il rapporto con l'atto di recepimento regionale; c) perché, essendo contenuti in un atto amministrativo, in forza del sesto comma dell'art. 117 Cost.¹¹ non dovrebbero vincolare l'autonomia regolamentare dei comuni, mentre il testo stabilisce espressamente il contrario¹².

¹⁰Punto 9. dello schema.

¹¹Del resto, la stessa Corte ha riconosciuto che il sesto comma dell'art. 117 Cost. configura un ambito di competenza del regolamento comunale (v. sent. 246/2006). Per la tesi che il regolamento edilizio non cade sotto il sesto comma dell'art. 117 Cost. perché non contiene norme di carattere procedimentale e organizzativo, ma si fonda sul primo comma dell'art. 114 in quanto espressione di autonomia normativa, cfr. F. Cintioli, *Regolamenti edilizi comunali*, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2004, 64 s.

¹²«I comuni, nella definizione della disciplina regolamentare di cui alla Seconda Parte del Regolamento Edilizio, osservano i seguenti principi generali» (punto 9. dello schema).

La prassi della cd. «validazione» alla luce della sentenza n. 217 del 2022 della Corte costituzionale – 2° parte

- Ambiente e paesaggio
 - Commercio
 - Contenzioso
 - Contratti pubblici
 - Demanio
 - Edilizia
 - Efficientamento energetico
 - Real Estate
 - Urbanistica
- *Il potere del pianificatore comunale in merito alla cd. «validazione»: l'autonomia normativa*

Dall'applicazione del principio appena delineato al quadro legislativo odierno è possibile trarre delle significative implicazioni anche con riguardo alle ipotesi di cd. «validazione» eventualmente accordate dai Comuni nei propri regolamenti edilizi all'esito dell'adeguamento allo schema-tipo approvato dalla Regione Lombardia con D.G.R. n. 695 del 2018.

A tal proposito giova preliminarmente definire i tratti essenziali della cornice normativa vigente.

La Costituzione colloca tra i principi fondamentali l'articolo 5, con cui si dispone che «*la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*».

In relazione al decentramento amministrativo viene in rilievo il Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, oggetto di riforma con l. cost. n. 3 del 2001, che all'articolo 114, comma 2, sancisce che «*i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*» ed al comma sesto dell'articolo 117 afferma che «*[...] I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*».

Come ben noto, l'Intesa riguardante l'adozione del regolamento edilizio-tipo è stata siglata il 20 ottobre 2016 tra il Governo, le Regioni e le autonomie locali in sede di Conferenza Unificata: successivamente, sulla base di tale accordo, la Regione Lombardia ha recepito lo schema-tipo del regolamento edilizio (R.E.T.) e le definizioni tecniche uniformi, effettuando la ricognizione delle disposizioni normative in materia edilizia, nonché fornendo le indicazioni utili per il necessario adeguamento dei regolamenti edilizi comunali, con la delibera n. 695 del 24 ottobre 2018 (pubblicata sul B.U.R.L. n. 44, Serie Ordinaria, del 31 ottobre 2018).

Dalla ricostruzione – seppur sommaria – che precede se ne inferisce che l'autonomia di cui godono i Comuni nel disciplinare l'attività edilizia per mezzo di propri regolamenti trova la sua attuale legittimazione in molteplici fonti di rango tanto costituzionale quanto primario.

- *Conclusioni in ordine alla regolamentazione locale comunale*

Alla luce di quanto sin qui delineato, nonché in ossequio ai principi ed ai criteri interpretativi ricavabili dalla sentenza n. 217 del 2022 della Corte costituzionale, può affermarsi che i Comuni dispongono di autonomia normativa in materia edilizia, la cui legittimazione risulta conferita da disposizioni di grado costituzionale e primario.

Muovendo da tali presupposti è possibile svolgere una considerazione conclusiva in ordine all'eventuale inserimento di prescrizioni afferenti alla cd. «validazione» nei regolamenti edilizi comunali: se, difatti – come illustrato dalla pronuncia esaminata – questi ultimi, traendo la loro legittimazione da una fonte di rango primario, potevano introdurre degli obblighi cogenti di licenza edilizia anche in un'epoca ed in un contesto normativo in cui tali obblighi non erano previsti dalla disciplina statale, non pare potersi escludere – applicando il medesimo principio al quadro legislativo attuale – che il pianificatore locale non possa oggi prevedere fattispecie tecniche che rientrano nella sfera di operatività dell'istituto *de quo*.