

Pubblicato il 02/07/2021

N. 05078/2021REG.PROV.COLL.
N. 04825/2017 REG.RIC.
N. 04828/2017 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

sui seguenti ricorsi in appello:

1) numero di registro generale 4825 del 2017, proposto dai signori Renato Chiaranti ed Ersilia Stefanini, rappresentati e difesi dall'avvocato Umberto Segarelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via G.B. Morgagni, 2/A,

contro

- il Comune di Terni, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Gennari, domiciliato presso la Segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

- il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e la Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio dell'Umbria, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

- dell'Impresa Ponteggia S.n.c. di Ponteggia Massimo Augusto e Stefano,

rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Ranalli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Panama n. 86;

- dell'Albergo Lido S.r.l., non costituito in giudizio;

2) numero di registro generale 4828 del 2017, proposto dai signori Renato Chiaranti ed Ersilia Stefanini, rappresentati e difesi dall'avvocato Umberto Segarelli, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, via G.B. Morgagni, 2/A,

contro

il Comune di Terni, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Gennari, con domicilio eletto presso la Segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13,

nei confronti

- dell'Albergo Lido S.r.l. e della Regione Umbria non costituiti in giudizio;
- dell'Impresa Ponteggia S.n.c. di Ponteggia Massimo Augusto e Stefano, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Ranalli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Ranalli in Roma, via Panama n. 86;

per la riforma

quanto al ricorso n. 4828 del 2017:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria (sezione Prima) n. 751/2016, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 4825 del 2017:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria (sezione Prima) n. 750/2016, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Terni, della Impresa Ponteggia S.n.c. di Ponteggia Massimo Augusto e Stefano, del Ministero dei

beni e delle attività culturali e del turismo, della Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio dell'Umbria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2021, il Cons. Giuseppe Rotondo, nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con atto di appello R.G. n. 4825/2017, i signori Renato Chiaranti ed Ersilia Stefanini propongono appello avverso la sentenza del T.A.R. per l'Umbria n. 750/2016, assunta nella camera di consiglio del 12 ottobre 2016, pubblicata il 6 dicembre 2016, di cui chiedono l'annullamento o la riforma e, in accoglimento del gravame, l'annullamento: del "Piano attuativo di iniziativa privata per la trasformazione urbanistica del complesso edilizio ex <<Hotel Lido>> a Piediluco (ditta Impresa Ponteggia S.n.c.)" adottato con delibera di G.C. n. 170 del 7 maggio 2014, approvato con delibera della G.C. n. 93 del 1 aprile 2015, della quale i ricorrenti assumono di avere avuto conoscenza a seguito della pubblicazione sul B.U.R. n. 28 (serie avvisi e concorsi) del 14 ottobre 2015; del parere di compatibilità paesaggistica, accordato dall'indicata Soprintendenza con nota 23luglio 2014, prot. n. 14325; del parere di non assoggettabilità alla procedura di valutazione di incidenza, di cui all'art. 6 del d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120, accordato della Regione Umbria con nota prot. 160542 del 13 novembre 2014; del parere di compatibilità idrogeologica, idraulica e sismica (art. 89 D.P.R. n. 380/2001), espresso dalla Giunta Comunale con la impugnata delibera 7 maggio 2014, n. 170 (di adozione del P.A.) nonché del parere 11 aprile 2014 dalla Commissione Comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio.

2. Con il ricorso di prima istanza (N.R.G. 824/2015), gli odierni appellanti - sul presupposto di essere proprietari ognuno di un appartamento

costituente parte di un edificio in Piediluco, una parete perimetrale del quale è in aderenza a quella dell'edificio (Albergo Lido) della Impresa Ponteggia S.n.c. di Ponteggia Massimo, Augusto e Stefano (società controinteressata) - avevano impugnato i medesimi atti, lamentando l'illegittimità degli atti di assenso edilizio, inclusi quelli presupposti di pianificazione generale e attuativa.

2.1. Il ricorso veniva affidato a otto motivi di gravame sussumibili nella violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere. I ricorrenti deducevano violazioni di carattere sia formale e procedimentale che sostanziale.

2.2. In particolare, quanto ai vizi di carattere procedimentale, essi deducevano: omessa comunicazione di avvio del procedimento di approvazione del piano attuativo; assenza del parere regionale in materia sismica; incompetenza della Commissione comunale per la qualità architettonica e del paesaggio a rendere tale parere; incompetenza della Giunta ad approvare il piano attuativo, in luogo del Consiglio comunale; difetto di motivazione dei pareri della medesima Commissione e della Soprintendenza; approvazione del piano regolatore comunale generale del Comune di Terni in difetto di V.A.S.; quanto ai vizi sostanziali: che il piano regolatore consentirebbe ristrutturazioni di tipo conservativo e non anche a carattere demolitorio come quella in contestazione; omessa valutazione preventiva per stabilire la necessità, o meno, di compiere l'*iter* di V.A.S.; omessa valutazione di incidenza degli interventi in contestazione; ricostruzione dell'edificio in contestazione con sagoma differente rispetto a quella originaria; errata classificazione dei lavori in questione come di "*ristrutturazione edilizia*" laddove si consentirebbe, invece, una nuova costruzione; illegittimo aumento di cubatura o superficie utile coperta; illegittimità dei condoni riguardanti l'edificio in contestazione.

2.3. Si costituivano in giudizio il Comune di Terni e il Ministero per i Beni e

le Attività Culturali e del Turismo - Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici. dell'Umbria per resistere al ricorso.

3. Il T.A.R. respingeva il ricorso e condannava i ricorrenti alle spese del giudizio.

4. Il giudice di prime cure osservava che:

4.a) sulla mancata comunicazione di avvio del procedimento, trova applicazione l'art. 13 della legge n. 241 del 1990 nonché la legge regionale n. 11 del 2005;

4.b) sulla competenza della Commissione comunale per la qualità architettonica e del paesaggio a rendere il parere sismico, trova applicazione l'art. 24, comma 9, della citata legge regionale n. 11 del 2005;

4.c) sulla competenza della Giunta comunale in ordine al piano attuativo, la normativa nazionale introdotta dal c.d. decreto sviluppo (d.l. n. 70 del 2011), acconsente a che la Giunta possa deliberarne l'approvazione;

4.d) le valutazioni contenute nel parere reso dalla Commissione comunale appaiono sufficientemente motivate *per relationem*;

4.e) la motivazione resa nel parere espresso dalla Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio dell'Umbra risulta essere stata ulteriormente esplicitata dalla medesima Soprintendenza in occasione del "Rapporto descrittivo dello sviluppo del procedimento";

4.f) il vizio di difetto di V.A.S. è insuscettibile di inficiare la procedura in esame in quanto il PRG non è oggetto di impugnativa e il piano attuativo non apporta ad esso varianti;

4.g) l'intervento edilizio (demolizione e ricostruzione dell'edificio) è riconducibile alla tipologia della ristrutturazione edilizia in quanto, pur comportando una leggera modifica di sagoma - mediante arretramento del suo volume, per rendere l'edificio maggiormente omogeneo all'aggregato urbano di riferimento rispetto alla sponda del lago e contribuire, così, ad una maggiore godibilità dell'ambiente circostante mantenendo

sostanzialmente inalterato il quadro d'insieme – esso è rispettoso del volume e contempla, altresì, una altezza inferiore rispetto a quella originaria.

5. Gli originari ricorrenti appellano la sentenza n. 750/2016 per i seguenti motivi.

5.a. *Error in procedendo* – Violazione dell'art. 70 del c.p.a.

5.a.a. Il T.A.R. ha omesso di esaminare la richiesta di riunione formulata dai ricorrenti per iscritto, in seno alla memoria di replica 16 settembre 2016, e per aver omesso la riunione del ricorso n. 849/2015 (ad oggetto: impugnazione dei condoni rilasciati dal Comune con riguardo a porzioni notevolmente rilevanti dell'edificio "Hotel Lido" di Piediluco, quale la sopraelevazione di 3 piani dell'originario corpo, l'ampliamento mediante aggiunta di una salone pranzo in avanzamento verso il lago, l'avanzamento del corpo centrale verso la Piazza Bonanni del centro di Piediluco) a quello n. 824/2015; la decisione sulla legittimità o meno dei condoni era di rilievo in ordine alla decisione giudiziale direttamente inerente il P.A.

5.b. Motivo correlato ai motivi VI/A e VII del ricorso di primo grado.

Error in iudicando - Incompetenza – Violazione e falsa applicazione di legge (L.r. n. 11/2005 artt. 17 e 18 e L.r. n. 1/2015, Art. 31 e 32 ; D.L. 13 maggio 2011, n. 70, art. 5, co. 13, lett. b) - Violazione e travisamento del P.R.G. - Violazione, mancata e falsa applicazione di legge (T.U. Edilizia D.P.R. n. 380/2001, art. 3, co. 1, lett. d) [secondo e terzo periodo] in correlazione all'art. 1, co 1, del medesimo T.U.) - Erronea e falsa applicazione di legge (L.r. n. 1/2004, art. 3, co. 1, lett. d) [come sostituita dall'art. 52, comma 2, L.R. 16 settembre 2011, n. 8]):

5.b.b. Il P.R.G. vigente prevede la conservazione delle connotazioni dei fabbricati esistenti.

Le N.T.A. [del P.P. del Centro storico di Piediluco] in particolare l'art. 10

(trascritto nella delibera di G.C. n. 93/2015) consentono sì ristrutturazioni, ma a carattere conservativo, atteso che le modifiche di sagoma sono ammesse per le sole coperture, e che l'art. 56, co. 2, delle N.T.A. del P.R.G. p.o. (del 2008) stabilisce, per le << zone a insediamenti residenziali storici >> *“Gli interventi in queste zone sono finalizzati alla salvaguardia delle caratteristiche storico-tipologiche degli edifici e dell'impianto urbano ...”*.

Il TAR, non si sarebbe curato di prendere in considerazione le disposizioni pianificatorie primarie, bensì ha sostenuto, in ritenuto contrasto rispetto alle richiamate prescrizioni di P.R.G, che le opzioni di radicale trasformazione per via di demolizione e nuova sostitutiva costruzione, introdotte e consentite dal Piano impugnato, sarebbero coerenti con le citate regole di pianificazione generale. L'affermata coerenza è ritenuta errata *“là dove, invece, è stata sostituita una scelta di radicale trasformazione del contesto urbano e paesaggistico a una sovraordinata opzione conservativa. Il P.A. ha variato, rispetto al P.R.G., le scelte urbanistiche riguardanti il punto centrale del paese di Piediluco, variazione questa necessariamente di competenza consiliare per disposto di legge”*. E' lo stesso D.P.R. n. 380/2001, all'art. 3, co. 1, lett. d). [secondo e terzo periodo], in correlazione all'art. 1, co 1, del medesimo T.U., a stabilire che, quanto ad immobili ricadenti in ambiti paesaggisticamente protetti e vincolati (come appunto il paese di Piediluco), non possono essere praticati interventi di innovazione edilizia consistenti in demolizioni e ricostruzioni innovative quanto a sagoma.

5.c. *Errores in procedendo ed in iudicando* – Travisamento - Violazione, mancata e falsa applicazione di legge (T.U. Edilizia D.P.R. n. 380/2001, art. 3, co. 1, lett. d) [secondo e terzo periodo] in correlazione all'art. 1, co 1, del medesimo T.U.) - Erronea e falsa applicazione di legge (L.r. n. 1/2004, art. 3, co. 1, lett. d) [come sostituita dall'art. 52, comma 2, L.R. 16 settembre 2011, n. 8]).

5.c.c. Il contesto paesaggistico in cui ricade l'intervento è protetto in virtù

di specifico provvedimento ed *ex lege* (vincolo paesaggistico *ex* D.M. 5 gennaio 1976 e d.lgs. n. 42/2004, art. 136, e sito di interesse comunitario *ex* D.P.R. n. 357/1997). Il Comune, nel consentire una demolizione integrale seguita da ristrutturazione con sagoma differente, e con il qualificare consimile intervento come di “*ristrutturazione*” (con ciò che ne consegue in tema di regole e quantità edificatorie) contrasta con le disposizioni di legge. Dal confronto e dalla disamina delle tavole, di P.A., n. 2 “*elaborato stato di fatto*” e n. 3 “*elaborato di progetto*” emergerebbe l’errore commesso dal T.A.R., la fallacità del *decisum* in correlazione alle norme in rubrica, nonché il fatto che il piano attuativo stesso abilita a demolire e ricostruire con radicalmente difforme sagoma.

Gli atti ufficiali consentono di dire e ritenere che “*sia stata rispettata la medesima sagoma dell’edificio preesistente*” e “*non consentono, quindi, di dar spazio ad un’iniziativa edificatoria affrancandola - quanto a distanze dai confini, quanto ad arretramento dalle strade e piazze, quanto a standards da rispettare - dall’osservanza delle vigenti regole sull’uso del territorio e sui rapporti di vicinato mediante una qualificazione interdetta dalla legge*”. Le componenti grafico-progettuali del P.A. attesterebbero, infatti, il contrario, posto che per “*sagoma*” di un edificio è da intendersi la conformazione planovolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l’edificio, ivi comprese le strutture perimetrali con gli aggetti e gli sporti. Nel caso di specie, il contorno e il perimetro dell’esistente e del progettato differirebbero marcatamente.

5.d. Doglianza correlata al motivo VI/C del ricorso di primo grado - *Errores in procedendo ed in iudicando* – Travisamento - Violazione e falsa applicazione di legge (D.P.R. n. 380/2001, art. 3, co. 1, lettere *d*) [secondo e terzo periodo] ed *e*), in relazione al ed in combinato con il R.R. n. 9/3 novembre 2008, art. 25, co. 2 (ora, dall’art. 25 co. 2, della L.r. n. 1 del 2015; N.T.A. del P.R.G., Art. 29, co. 3; art. 8 del D.M. n. 1444/1968; art. 3 co. 1,

lett. d), del T.U. edilizia); art. 66 del c.p.a.

5.d.d. Il piano attuativo prevede la realizzazione di un edificio che per le sue connotazioni, non può essere qualificabile come ristrutturazione, bensì come “*nuova costruzione*”. In particolare:

- l'arretramento del sostitutivo nuovo edificio, contemplato dal piano, dal ciglio (carrabile) di via Noceta misura da circa ml. 4,00 a ml. 2,00 (tale ultima esigua misura all'angolo con piazza Bonanni); l'arretramento rispetto a detta piazza misura da ml. 2,50 (all'altezza del menzionato angolo) a ml. 4,50 circa. Tanto, in violazione delle norme in rubrica che stabiliscono, quanto ad aree interne ai centri abitati, per strade di larghezza inferiore a ml. 7, l'arretramento di minimo 5,00 ml;
- il Piano consente che l'edificio sostitutivo ascenda, al colmo, ad altezza maggiore rispetto alla vicinissima chiesa romanica di S. Francesco;
- sotto questo profilo, il TAR non avrebbe preso in esame gli indizi forniti dalla perizia di parte, né si sarebbe avvalso dell'ausilio di cui all'art. 66 del c.p.a. per il riscontro di quanto risultante dalla citata perizia di parte.

5.e. *Errores in iudicando* - Violazione e falsa applicazione di legge e dei principi generali (Art. 117 della Costituzione -- T.U. Edilizia, art. 89, c. 1; art. 4 L.r. n. 1/2004 ed artt. 24 co. 9, e 37, co. 3, della L.r. n. 11/2005) - Eccesso di potere - Incompetenza della Commissione per la qualità architettonica e del paesaggio.

5.e.e. La decisione risulterebbe errata al confronto con l'art. 24 della L.R. 11 del 2005, norma, quest'ultima, in base alla quale è stato respinto il motivo di ricorso proposto avverso la censura di incompetenza della Commissione comunale. Detta norma, con lo stabilire che il Comune in sede di adozione (quindi, per esso, uno degli organi politici dell'ente) “*esprime parere ai fini dell'articolo 89 del D.P.R. n. 380/2001... , sentito il parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio*”, altro non avrebbe stabilito se non che anche l'ente pianificatore deve esprimersi riguardo alla tematica

della compatibilità sismica del piano in avvio di *iter* di approvazione, ma, ciò, senza porre nel nulla (detto art. 24 della legge regionale) la regola di legge statale, che obbliga alla richiesta di parere all'ufficio regionale competente in materia sismica. E invero, se il disposto del comma 9 dell'art. 24 della L.r. n. 11/2005 fosse da intendere derogatorio rispetto all'art. 89 del D.P.R. n. 380 del 2001, la norma regionale in questione sarebbe viziata da incostituzionalità per violazione dell'art. 117 della Carta e ne dovrebbe essere valutata la sua rimessione alla Corte per l'esame di legittimità costituzionale.

5.f. *Erroris in iudicando* ed *in procedendo* - Travisamento – inadeguata motivazione della sentenza – Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990 e dei principi generali in materia di atti amministrativi.

5.f.f. La motivazione del parere è carente. Il TAR ha ritenuto sufficiente la motivazione *per relationem* ai verbali, tuttavia dai verbali non risulterebbe essere stato compiuto alcun raffronto tra i valori paesaggistici del contesto e l'opera edilizia *in fieri*; inoltre, nei detti verbali non risulterebbe espresso alcun giudizio di compatibilità fra il fabbricato realizzando *ex P.A.* ed il vincolo/valore paesaggistico dell'ambito di intervento, e men che meno risulta un giudizio motivato adeguatamente.

5.f.f.f. Anche la motivazione del parere favorevole reso dalla Soprintendenza beni architettonici e paesaggistici dell'Umbria, del 23 luglio 2014, n. 14325, reso *<in conseguenza dell'aver visto "la relazione tecnica illustrativa dell'Amministrazione di cui in oggetto">*, sarebbe illegittimo per apoditticità. Il TAR non ha, infatti, accolto la censura sulla scorta del soprintendentizio "Rapporto descrittivo dello sviluppo del procedimento". Tuttavia, tale scritto risulterebbe "1) *acquisito al giudizio in data e forma ignota*; 2) *datato "Perugia, 4 novembre 2013"* ; 3) *privo di numero di protocollo*; 4) *palesamente funzionale ad integrare il parere impugnato, ma ex post rispetto alla conclusione del procedimento di pianificazione attuativa, dato che nell'oggetto' reca riferimento al*

“Ricorso al TAR con sospensiva Avv. Chiaranti Renato e Stefanini Ersilia”.

5.g. *Errores in procedendo ed in iudicando* – Travisamento, per erronea interpretazione del *petitum* – Violazione dell’art. 112 c.p.c., dell’art. 1 del c.p.a., e dei correlati principi generali.

5.g.g. Il Tribunale di primo grado avrebbe del tutto omesso di decidere in ordine al quarto motivo del ricorso introduttivo, relativo alla omessa V.A.S. ai fini dell’approvazione del piano attuativo che, per i piani inerenti siti di interesse comunitario (quale è il Lago di Piediluco), risulta necessaria ai sensi del d.lgs, 3 aprile 2006, n. 152, art. 6, commi 3 e 3-bis, ed art. 12.

5.h. *Errores in procedendo ed in iudicando* – Violazione e falsa applicazione di legge (art. 5 del D.P.R. n. 357/1997, segnatamente co. 7) - Travisamento, per erronea interpretazione del *petitum* – Violazione dell’art. 112 c.p.c., dell’art. 1 del c.p.a., e dei correlati principi generali.

5.h.h. Il giudice di primo grado non ha correttamente esaminato la censura dedotta col quinto motivo di ricorso, relativa alla omessa valutazione, non della VAS bensì, della incidenza sul sito Piediluco, di interesse comunitario.

La Regione non avrebbe curato la verifica d’incidenza, né si sarebbe espressa motivatamente riguardo alle indicazioni in merito all’incidenza contenute negli elaborati del P.A.

6. Si sono costituiti in giudizio, per resistere all’appello, il Comune di Terni, il Ministero dei beni e delle attività culturali e l’impresa Ponteggia S.n.c. di Ponteggia Massimo Augusto e Stefano.

6.1. Il Comune, oltre a chiedere il rigetto dell’appello, ha eccepito l’inammissibilità del motivo col quale è stata introdotta in primo grado, e riproposta in appello, la censura relativa all’asserito difetto di competenza della Commissione comunale a rendere il parere sismico.

7. Con atto di appello R.G. n. 4828/2017, i signori Renato Chiaranti ed Ersilia Stefanini propongono appello avverso la sentenza del T.A.R. per l’Umbria n. 751/2016, assunta nella camera di consiglio del 12 ottobre

2016, pubblicata il 6 dicembre 2016, di cui chiedono l'annullamento o riforma.

8. Con il ricorso di primo grado (R.G. n. 849/2015), integrato con motivi aggiunti proposti successivamente al deposito documentale dell'Amministrazione, gli odierni appellanti, premesso di essere proprietari ognuno di un appartamento costituente parte di un edificio in Piediluco (C.so Raniero Salvati, ove risiede la ricorrente sig.ra Stefanini) una parete perimetrale del quale è in aderenza a quella dell'edificio (Albergo Lido) della controinteressata, avevano chiesto l'annullamento della concessione edilizia in sanatoria 3 agosto 2011, prot. 113861, relativa a lavori di tamponatura al piano terra su due lati di un portico con infissi metallici e parapetto in muratura, ampliamento al piano primo lato sud, ampliamento in sopraelevazione degli interi piano quarto e piano quinto; della concessione edilizia in sanatoria 3 agosto 2011, prot. 113880, relativa a: realizzazione di un locale, ad uso sala ristorante, al piano primo dell'ala nord-ovest entrambe concernenti l'edificio già Albergo Ristorante Lido, in Terni, Loc. Piediluco, Piazza Bonanni n. 2, Foglio catastale 170, Particelle 116 e 117 ; e di tutti gli atti - preparatori, connessi, istruttori, consultivi - dei procedimenti che hanno portato al rilascio delle impugnate concessioni edilizie a sanatoria, segnatamente dei pareri della Commissione Edilizia Comunale integrata, espressi, rispettivamente, nelle sedute del 17 giugno 2003 e del 19 aprile 2007, nonché degli atti di nomina della suddetta Commissione.

9. Questi i motivi del gravame in prime cure:

9.1. Violazione erronea e falsa applicazione di legge, in relazione all'art. 146, c. 4 e 5, del d.lgs 22 gennaio 2004, n. 42, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 2; c. 1, lett. s), del d.lgs. n. 63 del 2008;

9.2. Violazione dell'art. 146, commi 6, 7 e 8, del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo vigente pre-modifiche apportate dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157;

violazione dell'art. 32, c. 1 e 4, della L. n. 47 del 1985, anche in reciproca relazione; nonché violazione del principio di tipicità ed eccesso di potere per lacune istruttorie;

9.3. Violazione erronea e falsa applicazione di legge, oltre che dei principi generali (art. 97 della Cost. e L. n. 241/1990, art. 2; art. 32 della L. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 39 della L. 23 dicembre 1994, n. 724); eccesso di potere per difetto o carenza di motivazione, carenze istruttorie, illegittimità dei presupposti;

9.4. Eccesso di potere sotto vari profili sintomatici, in relazione alla illegittimità degli atti presupposti alle concessioni edilizie in sanatoria.

9.5. In sintesi, i ricorrenti lamentavano il difetto del nulla osta di competenza della Soprintendenza; la mancata trasmissione dei pareri alla Soprintendenza per il controllo di legittimità; mancata esplicitazione delle ragioni per le quali l'intervento edilizio oggetto di condono possa ritenersi compatibile con il contesto paesistico circostante; omessa analisi di compatibilità dell'opera rispetto alla morfologia, *ante e post operam*, abusiva; apoditticità delle affermazioni.

10. Il T.a.r. respingeva il ricorso per le seguenti motivazioni:

10.1. L'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, come risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 1, lett. s), del d.lgs. n. 63 del 2008, non può applicarsi al caso di specie, atteso che i condoni impugnati sono stati rispettivamente incardinati in data 30 settembre 1986 e 3 marzo 1995, e ricadono quindi *ratione temporis* nella disciplina normativa di cui alla legge n. 1497/1939 (Protezione delle bellezze naturali) ed alla legge della Regione Umbria n. 29/1984 (Norme urbanistiche ed ambientali modificative ed integrative delle leggi regionali 3 giugno 1975, n. 40, 9 maggio 1977, n. 20, 4 marzo 1980, n. 14, 18 marzo 1980, n. 19 e 2 maggio 1980, n. 37), che non prevedono affatto che la Soprintendenza si debba necessariamente esprimere con un parere a carattere obbligatorio e/o vincolante.

10.2. La Commissione edilizia ha specificatamente motivato il proprio giudizio sul rilievo del mancato pregiudizio delle vedute panoramiche oggetto di tutela;

10.3. E' stata rappresentata alla Soprintendenza, in caso di eventuale esercizio del sindacato di legittimità di propria competenza, la possibilità di visionare la documentazione (ai fini del controllo di legittimità).

10.4. La mancata analisi della compatibilità dell'opera rispetto alla morfologia del contesto di riferimento, *ante e post operam*, sia dal punto di vista paesaggistico che ambientale, è circostanza insuscettibile di inficiare il condono edilizio n. 113861/2011, tenuto conto delle positive valutazioni espresse al riguardo dalla Soprintendenza e dalla Commissione Edilizia Comunale Integrata.

11. Nel gravarsi in appello avverso la sentenza del T.a.r., gli appellanti deducono i seguenti motivi.

11.1. *Error in procedendo* – Violazione dell'art. 70 del c.p.a.

Il T.a.r. ha omesso di esaminare la richiesta di riunione formulata dai ricorrenti per iscritto, in seno alla memoria di replica 16 novembre 2016, e per aver omesso la riunione del ricorso 849/2015 al ricorso n. 824/2015.

11.2. *Error in iudicando* - Violazione erronea e falsa applicazione di legge (art. 146, co. 4 e 5, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 2, co. 1, lett. s), del d.lgs. n. 63 del 2008, in relazione alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 32, co. 1, nonché falsa ed errata applicazione della L.R Umbria n. 29 del 1984).

Il T.a.r. ha errato nel ritenere inapplicabile l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 nel testo modificato dal d.lgs. n. 63 del 2008 in ragione della anteriorità delle date di "incardinamento" dei due procedimenti di condono (1986 e 1995), e affermando l'applicabilità, nei casi di specie, della L. n. 1497/1939 e di quella della Regione Umbria n. 29/1984, e non del d.lgs. n. 42 del 2004: l'autorità preposta alla tutela del vincolo avrebbe dovuto tenere conto della

disciplina vigente al momento in cui era chiamata a valutare la domanda di sanatoria, in quanto oggetto del giudizio è l'attuale compatibilità dei manufatti realizzati abusivamente.

11.3. *Erroris in procedendo ed in iudicando* – Violazione erronea e falsa applicazione di legge (art. 146, commi 6, 7, 8, del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo vigente pre-modifiche apportate dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157, ed altresì dell'art. 32, c. 1 e 4, della L. n. 47 del 1985, anche in reciproca relazione; nonché violazione del principio di tipicità.

Il T.a.r. ha errato nel non ritenere la necessità della partecipazione co-decisionale al procedimento della Soprintendenza statale, mediante invio degli atti alla medesima.

11.4. Falsa applicazione dei principi generali e delle norme di legge (art. 97 della Costituzione, art. 3 della L. n. 241/1990, art. 32 della L. n. 47/1985) - Carenze nella motivazione della sentenza.

L'affermazione del T.a.r. secondo cui il “*mancato pregiudizio delle vedute panoramiche oggetto di tutela*” integra una motivazione adeguata, è in contrasto con l'esigenza di “*mettere in chiaro le ragioni della compatibilità dell'opera, realizzata senza titolo e in difetto di autorizzazione paesaggistica, con i valori protetti*”.

11.5. *Error in iudicando* – Falsa applicazione dei principi generali e violazione di essi e delle norme di legge (Art. 97 della Costituzione, Art. 3 della L. n. 241/1990, Art. 32 della L. n. 47/1985) - Illogicità della motivazione.

Non è in sintonia con la *ratio* delle norme in rubrica, l'affermazione del T.a.r. secondo cui la segnalata possibilità di visionare gli atti, i progetti e le foto “concessa” dall'Associazione dei Comuni alla Soprintendenza non avrebbe privato il “*parere*” e la “*sanatoria*” di validità.

11.6. Falsa applicazione dei principi generali e violazione di essi e delle norme di legge (art. 97 della Costituzione, art. 3 della L. n. 241/1990, art. 32 della L. n. 47/1985) - Violazione del principio di tipicità degli atti e dei procedimenti amministrativi - Travisamento - Illogicità della motivazione.

Non vi sarebbe traccia delle “*asserite, positive valutazioni della Soprintendenza*”.

12. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Terni e l'impresa Ponteggia S.n.c. di Ponteggia Massimo Augusto e Stefano.

12.1. Il Comune di Terni, oltre a chiedere il rigetto dell'appello, eccepisce l'inammissibilità del gravame, già dedotta in primo grado, per non avere controparte “*neppure allegato una circostanza attualmente e concretamente pregiudizievole per i propri interessi*”.

12.2. L'Ente locale reitera, altresì, l'eccezione di irricevibilità dei motivi aggiunti al ricorso di primo grado per tardività. I documenti, avverso i quali è stato proposto il ricorso per motivi aggiunti in primo grado, sono stati depositati in giudizio il 13 novembre 2015, data da cui decorre la loro piena conoscenza legale; la notifica dell'atto si è perfezionata per il richiedente con la sua consegna al servizio postale il 9 febbraio.2016, dunque, oltre il decorso del termine di sessanta giorni dal deposito dei documenti in giudizio.

13. Parte appellante ha controdedotto, puntualmente e in fatto, alle eccezioni di inammissibilità e irricevibilità dei gravami.

14. All'udienza del 13 maggio 2021, gli appelli sono stati trattenuti per la decisione.

DIRITTO

15. Preliminarmente, il Collegio dispone la riunione dei ricorsi in ragione della loro connessione soggettiva e oggettiva.

16. Con un primo motivo di appello (articolato in entrambi i gravami), è stata dedotta la violazione dell'art. 70 del c.p.a.

Il T.a.r., sostengono gli appellanti, avrebbe omesso di esaminare la richiesta di riunione dei ricorsi n. 824/2012 (deciso con la sentenza oggi all'esame dell'appello) e n. 849/2015 (recante ad oggetto i condoni edilizi inerenti il medesimo edificio).

17. Il motivo è infondato.

17.1. I ricorsi in questione sono stati decisi dal T.a.r. per l'Umbria con sentenze n. 750/2016 e 751/2016 nella medesima camera di consiglio del 12 ottobre 2016.

La circostanza attesta la trattazione congiunta dei due ricorsi, modalità questa che risponde alla medesima *ratio* sottesa alla “*riunione*”.

17.2. Giova, comunque, ricordare che la riunione dei ricorsi è in facoltà e non in obbligo del giudice, che la può disporre, nella sussistenza della identità di *causa petendi* o *petitum*, laddove esigenze di concentrazione e sinteticità dei giudizi suggeriscano l'opportunità di una decisione *uno actu*, anche per scongiurare eventuali conflitti tra giudicati.

L'esercizio della facoltà, come la sua omissione, non è, pertanto, un motivo di invalidità della sentenza.

In ogni caso, la disposta riunione dei giudizi nel presente grado di appello rende in parte superata la questione.

18. Si può passare all'esame di merito degli appelli.

19. Per priorità logica, il Collegio ritiene di dover principiare dall'appello rubricato al R.G. n. 4828/2017.

20. Gli appellanti contestano la sentenza del T.a.r. per l'Umbria n. 751/2017 che ha respinto il ricorso proposto avverso le concessioni edilizie del 3 agosto 2011, prot. n. 113861 e prot. n. 113880.

20.1. I motivi di appello sono incentrati, principalmente e sostanzialmente, sulla dedotta violazione dell'art. 146 del d.lgs n. 42 del 2004, meglio sul mancato coinvolgimento della Soprintendenza statale investita in via primaria e codecisionale del parere-autorizzazione funzionale alla tutela del paesaggio.

21. Il T.a.r. ha respinto il ricorso sul presupposto che non troverebbe applicazione alla fattispecie (rilascio delle concessioni edilizie in sanatoria) la citata fonte normativa, nel testo modificato dal d.lgs. n. 63 del 2008, in ragione della anteriorità delle date di “incardinamento” dei due

procedimenti di condono (1986 e 1995).

22. Prima di esaminare nel merito i menzionati motivi, occorre, tuttavia, scrutinare le eccezioni di inammissibilità e irricevibilità formulate dal Comune di Terni.

22.1. Nell'ordine di trattazione, il Collegio ritiene di procedere dall'esame della eccezione di inammissibilità.

22.2. L'Amministrazione civica sostiene che gli appellanti non avrebbero provato la propria legittimazione ad agire, per avere gli stessi omesso di allegare un concreto pregiudizio derivante alla personale sfera patrimoniale, distinta dalla mera *vicinitas*, essa s'appalesa infondata. Il rilievo è stato formulato in primo grado e riproposto in appello.

23. Il Collegio osserva che la legittimazione ad agire costituisce una condizione dell'azione diretta all'ottenimento di una "qualsiasi" decisione di merito.

23.1. L'esistenza della condizione deve riscontrarsi *"esclusivamente alla stregua della fattispecie giuridica prospettata dall'azione, prescindendo, quindi, dalla effettiva titolarità del rapporto dedotto in causa che si riferisce al merito della causa, investendo i concreti requisiti di accoglibilità della domanda e, perciò, la sua fondatezza"* (Cons. Stato, Sez. VI, 27 luglio 2015, n. 3657).

23.2. Con riguardo specifico alle controversie relative all'impugnazione di un titolo edilizio, deve darsi atto di due orientamenti contrapposti (v. Cons. Stato, Sez. IV, 27 marzo 2019, n. 2025).

23.4. Il primo e tradizionale orientamento, tutt'ora seguito, è quello che ritiene la *vicinitas*, intesa quale stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo autorizzato (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 30 settembre 2019, n. 6521), elemento sufficiente a radicare la legittimazione e l'interesse ad agire in giudizio, senza che sia necessario, da parte del ricorrente, fornire la prova di un pregiudizio concreto ed effettivo arrecato alla sua sfera giuridica dal provvedimento impugnato (Cons. Stato, Sez. II,

14 ottobre 2019, n. 6938; Sez. IV, 24 aprile 2019, n. 2645; sez. VI, 10 settembre 2018, n. 5307; Cons. Stato, Sez. IV, 20 agosto 2018, n. 4969; id., sez. IV, 26 luglio 2018, n. 4583).

Una recente sentenza di questo Consiglio (Sez. VI, 29 marzo 2019, n. 2100) ha puntualizzato come *“la giurisprudenza ha riconosciuto il criterio della vicinitas di per sé idoneo a legittimare l’impugnazione di singoli titoli edilizi (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 maggio 2010 n. 2565), assorbendo in sé anche il profilo dell’interesse all’impugnazione, qualora ad impugnare sia il proprietario confinante (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 29 dicembre 2010 n.9537). ... deve aggiungersi che, nell’ambito degli abusi edilizi, la giurisprudenza ritiene il pregiudizio del confinante in re ipsa, dato che ogni edificazione abusiva incide sull’equilibrio urbanistico e sull’ordinato sviluppo del territorio (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2861; Cons. di Stato, Sez. IV, 23 giugno 2015, n. 3180)”*, così ribadendo e confermando l’orientamento tradizionale.

23.5. Il secondo e più recente orientamento, invece, ritiene necessario che il ricorrente fornisca la *“prova concreta del vulnus specifico inferto dagli atti impugnati alla propria sfera giuridica, quali il deprezzamento del valore del bene o la concreta compromissione del diritto alla salute ed all’ambiente”* (Cons. Stato, Sez. II, 1 giugno 2020, n. 3440; Sez. IV, 13 marzo 2019 n. 1656; Sez. IV, 22 giugno 2018, n. 3843; Sez. IV, 15 dicembre 2017 n. 5908; Sez. VI, 18 ottobre 2017, n. 4830).

23.6. Sotto quest’ultimo profilo, va dato atto che gli appellanti hanno lamentato in primo grado il pregiudizio ad essi derivante dalle superfetazioni condonate (tra cui, la sopraelevazione dell’Albergo Lido di un piano e di un ulteriore torrino scale e vano di accesso al piano di copertura; un locale uso ristorante) che *“incombono sull’edificio del quale sono parte le unità residenziali dei ricorrenti”*. In particolare, essi hanno prospettato che *“la sopraelevazione da un lato confina con lo stabile al civico n. 44/a, di C.so Raniero Salvati”*, e che le superfetazioni condonate *“si interpongono tra gli*

affacci e terrazzi da/di detti appartamenti e le sponde del lago, restringendo il cono visuale goduto dalle dette unità abitative”.

23.7. Tale circostanza non è stata contestata dalle controparti.

23.8. La fattispecie concreta all’esame del Collegio permette di prescindere dal prendere posizione per uno o per l’altro orientamento, in quanto è incontestato che l’abitazione degli appellanti è posta nelle vicinanze dell’area dove dovrebbe realizzarsi la assentita ristrutturazione (i cui lavori non sono ancora iniziati in attesa che venga definita l’intera controversia: vedi istanza di prelievo datata 20 luglio 2020, versata agli atti del fascicolo di appello n. 4825/2017) ed è parimenti comprovato che da essa scaturirà una compromissione della veduta panoramica.

23.9. La circostanza che la compromissione della fruizione del panorama – quale elemento di pregio del bene di cui gli appellati sono proprietari – potrebbe avvenire anche solo in misura minima, parziale o marginale non assume, invero, alcun rilievo per disconoscere la titolarità di un interesse da difendere in giudizio e, dunque, la stessa legittimazione ad agire, rilevando come unico valore la tutela del proprio bene, cui si correlano gli interessi giuridici di protezione che l’ordinamento riconosce a prescindere dalla consistenza materiale o economica dei medesimi.

23.10. Le considerazioni che precedono, in punto di fatto, fanno ragione anche sulla sussistenza, in capo agli appellanti, dell’interesse ad agire, compiutamente rappresentato dai ricorrenti in primo grado laddove è stato evidenziato come, dal rilascio dei titoli edilizi reputati illegittimi, sarebbe scaturita, in mancanza della proposizione dell’azione di annullamento, la preclusione della vista panoramica.

23.11. Va soggiunto, infine, che l’interesse ad agire neppure potrebbe essere revocato in dubbio dalla circostanza che le opere abusive, ritenute pregiudizievoli, fossero preesistenti al condono edilizio, così che la condizione dell’azione si sarebbe inverata in epoca precedente al rilascio dei

titoli edilizi oggi avverati.

Lo stato di abusività delle opere, se permette, infatti, al confinante di sollecitare i poteri di controllo e repressivi contemplati dalla legislazione di settore, non altrettanto consente di legittimarlo all'azione di annullamento in difetto di un titolo da impugnare. Ragion per cui, soltanto nel momento in cui l'amministrazione competente avrà adottato i provvedimenti del caso (demolitori, di sanatoria, di condono, ecc...) insorgerà l'interesse ad agire in capo ai rispettivi soggetti lesi.

24. Si può passare, ora, all'esame di merito dell'appello n. 4828/2017.

25. L'appello è infondato.

26. La sua infondatezza consente di prescindere dall'esame della eccezione di irricevibilità dei motivi aggiunti al ricorso di primo grado, formulata dal Comune di Terni nella memoria di costituzione.

27. Con un primo ordine di motivi, gli appellanti hanno dedotto violazione dell'art. 146 del d.lgs n. 42 del 2004, per il mancato coinvolgimento della Soprintendenza statale investita in via primaria e co-decisionale del parere-autorizzazione funzionale alla tutela del paesaggio.

27.1. Il T.a.r. ha respinto il ricorso sul presupposto che non troverebbe applicazione alla fattispecie (rilascio delle concessioni edilizie in sanatoria) la suddetta fonte normativa, nel testo modificato dal d.lgs. n. 63 del 2008, in ragione della anteriorità delle date di "incardinamento" dei due procedimenti di condono (1986 e 1995).

27.2. La tesi dell'Amministrazione comunale, condivisa dal giudice di primo grado, è, dunque, che le norme di cui al d.lgs n. 42 del 2004 non troverebbero applicazione al procedimento *de quo* in quanto incardinato in data 30 settembre 1986, nella vigenza della legge n. 1497/1939 e della legge della Regione Umbria n. 29/1984.

28. I motivi sono infondati.

28.1. A dire degli appellanti, difetterebbe il parere della Soprintendenza ai

BB CC e AA, configurante *“una valutazione di merito amministrativo espressione dei nuovi poteri di gestione del vincolo paesaggistico”*.

28.2. Sul punto, va richiamata la giurisprudenza amministrativa (cfr sez. VI, sentenza 17 maggio 2013, n. 4492, pure richiamata dagli appellanti ma con una sua lettura solo parziale) secondo la quale va applicato il procedimento autorizzatorio ordinario paesaggistico *ex art. 146 del Codice dei beni culturali (anche) per le richieste di condono edilizio depositate in ogni epoca (nella specie, due condoni), sulle quali tuttavia ancora non si sono avute manifestazioni di diniego e accoglimento in ambito paesaggistico.*

28.3. Il Consiglio di Stato, con la citata pronuncia, si è espresso nel senso di ritenere l'applicabilità della disciplina *“a regime”* di cui all'art. 146, che, secondo la previsione dell'art. 159, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, si applica *“anche ai procedimenti di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che, alla data del 31 dicembre 2009, non si siano ancora conclusi con l'emanazione della relativa autorizzazione o approvazione”*.

28.4. Ebbene, nel caso di specie i procedimenti di condono edilizio si sono conclusi in data 3 agosto 2011 (dopo l'entrata in vigore della novella normativa richiamata dagli appellanti).

Tuttavia, il procedimento avente prot. 113880, richiama il parere favorevole della Commissione edilizia comunale integrata del 17 giugno 2003; quello avente prot. 113861, richiama il parere favorevole della medesima Commissione del 19 aprile 2007.

Inoltre, la delibera con la quale l'Esecutivo dell'Associazione Intercomunale del Comprensorio n.12 della Conca Ternana ha espresso parere favorevole per i divisati lavori per quanto attiene al punto di vista ambientale, è datata 22 settembre 1989 (atto n. 387/1989).

28.5. Va da sé che, i procedimenti di autorizzazione paesaggistica, volti alla verifica della compatibilità ambientale dei lavori in questione (oggetto delle domande di condono) con i vincoli esistenti, si erano già conclusi alla data

di entrata in vigore della novella legislativa di cui al d.lgs n. 63 del 2008. Ration per cui, correttamente l'Amministrazione civica ha considerato acquisiti ai procedimenti di condono edilizio i rispettivi provvedimenti.

28.6. Il *novum* normativo evocato dagli appellanti ha, infatti, riguardato la fase del procedimento nella quale erano stati (già) adottati atti preparatori, la cui adozione aveva avuto la funzione di determinare la situazione giuridica necessaria a che l'atto conclusivo del procedimento, che li presuppone (rilascio delle sanatorie edilizie), potesse legittimamente sorgere; *novum* che ha inciso su requisiti di atti già adottati.

28.7. La regola dello *ius superveniens*, applicata ai procedimenti in corso secondo il criterio della loro suddivisione in fasi, comporta, pertanto, che i menzionati atti, adottati nel regime *ratione temporis* vigente (vale a dire prima della modifica apportata all'art. 146 del d.lgs n. 42 del 2004 dal d.lgs n. 63 del 2008), hanno conservato, anche sotto la vigenza della nuova legge, la loro validità, finendo per fungere da legittimi presupposti per i successivi e conclusivi provvedimenti di sanatoria.

29. Con altro ordine di motivi, gli appellanti hanno lamentato, comunque, il mancato coinvolgimento della Soprintendenza ai fini dell'esercizio del potere di controllo *ratione temporis* vigente.

30. I motivi sono infondati.

30.1. Giova chiarire che il provvedimento recante il nulla osta di compatibilità ambientale è stato rilasciato dalla Associazione Intercomunale della Conca Ternana ai sensi della legge Regione Umbria 8 giugno 1984, n. 29, e in forza dell'art. 9 della medesima legge che reca(va) la "*subdelega*" di funzioni amministrative ai Consorzi comprensoriali e alle Comunità Montane.

30.2. La delibera recante il detto nulla osta è stata trasmessa, in osservanza a quanto disposto dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, al Sindaco del Comune di Terni, alla Regione Umbria e alla Soprintendenza per i Beni

Ambientali per l'esercizio del sindacato di legittimità di competenza ministeriale, *ratione temporis* vigente: sindacato che il Ministero dei Beni Culturali – Soprintendenza dell'Umbria, non risulta abbia esercitato.

30.3. Risulta, dunque, *per tabulas* l'acquisizione al procedimento del nulla osta ambientale nonché il positivo coinvolgimento-interessamento dell'autorità preposta alla gestione delle funzioni amministrative di cui alla legge n. 1497 del 1939 e all'art. 9 della legge della Regione Umbria n. 29 del 1984.

30.4. Tanto basta per respingere anche le censure articolate *sub specie* di deficit istruttorio e motivazionale dei condoni per non essere stato, il nulla osta, asseritamente preso in esame dal dirigente che ha rilasciato il detto titolo. La concordanza motivazionale nel rilascio di entrambi i provvedimenti (nulla osta ambientale e condono) nonché la natura vincolata *in parte qua* del provvedimento finale, sono sufficienti ad eludere ogni sospetto in tal senso adombrato.

31. Gli istanti lamentano il deficit istruttorio e motivazionale anche degli atti di assenso ambientale.

31.1. Le censure non sono fondate.

31.2. Sulla compatibilità ambientale delle opere in questione si sono espressi due organismi diversi in tre circostanze separate: il Comitato esecutivo dell'Associazione Intercomunale della Conca Ternana (organo sub-delegato dalla Regione all'esercizio della competenza in materia) e la commissione edilizia integrata (quest'ultima nel 2003, sul subprocedimento n. 9103/773 e nel 2007 sul sub-procedimento n. 9103/774).

31.3. Il coinvolgimento di più organismi sulla medesima questione di compatibilità ambientale, revoca in dubbio l'attendibilità della censura di difetto di istruttoria.

31.4. Quanto al difetto di motivazione, ferme le conclusioni rassegnate dal T.a.r., può soggiungersi che l'esplicitazione pur sintetica di compatibilità

ambientale e di carenza di pregiudizio nei sensi articolati nel provvedimento di nulla osta e nei pareri, s'appalesa sufficiente e congruente in quanto supportata da una concordanza di valutazioni positive, prive di contraddittorietà intrinseca ed estrinseca.

31.5. Trattandosi di esercizio di ampia discrezionalità amministrativa, l'eccesso di potere denunciato dagli appellanti sconta un rafforzato regime di prova, idoneo a inferire la manifesta irragionevolezza o illogicità, *ictu oculi* percepibile, oppure il palese travisamento dei fatti; profili sintomatici che non si riscontrano nella circostanza alla stregua dell'incedere dell'istruttoria e delle valutazioni effettuate di cui sopra è stata data illustrazione.

32. In conclusione, l'appello in esame è infondato e va, pertanto, respinto.

33. Si può passare, ora, all'esame del gravame n. 4825/2017.

33.1. Gli appellanti censurano il Piano attuativo di iniziativa privata per la trasformazione urbanistica del complesso edilizio ex <<Hotel Lido>> a Piediluco, adottato con delibera di G.C. n. 170 del 7 maggio 2014, approvato con delibera della G.C. n. 93 del 1 aprile 2015, del quale i ricorrenti assumono di avere avuto conoscenza a seguito della pubblicazione sul B.U.R. n. 28 (serie avvisi e concorsi) del 14 ottobre 2015.

33.2. Contestano, in particolare: *a*) il parere di compatibilità idrogeologica, idraulica e sismica reso espresso dalla Giunta Comunale con la impugnata delibera 7 maggio 2014, n. 170 (di adozione del P.A.) ai sensi dell'art. 89 d.P.R. n. 380/2001 e dell'art. 24, c. 9 della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (recante "Norme in materia di Governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale"); *b*) il parere di compatibilità paesaggistica, accordato dalla Soprintendenza con nota 23 luglio 2014, prot. n. 14325; *c*) il parere di non assoggettabilità alla procedura di valutazione di incidenza, di cui all'art. 6 del d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120, accordato della Regione Umbria con nota prot. 160542 del 13 novembre 2014.

34. Con un primo ordine di rilievi, gli appellanti censurano il *vulnus* arrecato

alle garanzie partecipative.

34.1. La censura non è fondata.

34.2. Correttamente il TAR ha applicato alla fattispecie l'articolo 13 della legge n. 241 del 1990 che esclude siffatta categoria di atti (*id est*, di pianificazione) dalla partecipazione disciplinata al Capo III della legge n. 241 del 1990.

Per quest'ultima, infatti, la partecipazione si collega al concetto di interesse ed è a tutela di posizioni sostanziali. Si tratta di partecipazione *uti singuli*, preordinata alla tutela di una posizione soggettiva, in funzione "egoistica", ovvero individuale e personale.

34.3. L'esclusione sancita dall'articolo 13 è coerente con questa impostazione giacché i singoli procedimenti quivi scanditi contemplan una diversa e apposita partecipazione, dove la legittimazione è data non dalla posizione soggettiva bensì dal possesso di uno *status*.

35. Con altro ordine di rilievi, gli appellanti hanno censurato l'omessa, previa verifica di assoggettabilità a V.A.S. e V.INC.A. del piano attuativo in base al quale è stato assentito l'intervento edificatorio.

35.1. I motivi sono stati articolati nel ricorso di primo grado ai punti "IV": "IV.A" - "IV.B", e riproposti ai punti "VII" e "VIII" dell'appello incidentale.

35.2. Il T.a.r. ha respinto i suddetti motivi perché "*nel caso di specie il p.r.g. richiamato da parte ricorrente non è oggetto di impugnativa, sicché il lamentato vizio di difetto di V.A.S. è insuscettibile di inficiare la procedura in esame, anche in ragione del fatto che il piano attuativo riguardante gli interventi demolitori in questione, non apporta alcuna variante al predetto strumento urbanistico generale (cfr., in termini, la "valutazione di non incidenza" espressa sul punto dall'Amministrazione regionale con nota del 13 novembre 2014, prot. n. 160542)*".

35.3. I motivi sono infondati.

35.4. Il sito del lago di Piediluco è di interesse comunitario. Ricade in area

sottoposta a tutela protetta *ex art.* 136, comma 1, lett. *c)* e *d)* del d.lgs n. 42/2004, per effetto del D.M. 5 gennaio 1976.

Il piano particolareggiato del Comune è stato approvato dalla Regione Umbria con determina dirigenziale 28 giugno 2002, n. 5810. Le sue prescrizioni consentivano, nel centro di Piediluco, ristrutturazioni conservative, escludendo demolizioni integrali e ricostruzioni.

Il piano regolatore, approvato nel dicembre 2008, ha recepito tali prescrizioni.

Il piano attuativo (adottato con deliberazione 7 maggio 2014, n. 170) ha previsto la demolizione dell'ex Albergo Lido e la sua ricostruzione, con talune diverse destinazioni d'uso (originariamente abitativo) e forme.

Il piano regolatore, nella vigenza del quale il piano attuativo è stato adottato, prevede *“la conservazione delle connotazioni dei fabbricati esistenti, consentendo unicamente la eliminazione delle superfetazioni e modifiche delle coperture”*.

Segnatamente, l'art. 10 delle N.T.A., ripreso nel piano attuativo, consente ristrutturazioni a carattere conservativo mentre le modifiche di sagoma sono ammesse per le sole coperture; l'articolo 56, comma 2, delle stesse N.T.A. del PRG del Comune stabilisce che per le << ZONE A INSEDIAMENTI RESIDENZIALI STORICI >> *“Gli interventi in queste zone sono finalizzati alla salvaguardia delle caratteristiche storico-tipologiche degli edifici e dell'impianto urbano...”*.

In punto di fatto, il piano attuativo ha, dunque, apportato modifiche allo strumento urbanistico generale (quanto a tipologia di interventi effettuabili nella zona), sia pure minori e relative una piccola area a livello locale.

35.5. L'articolo 6, comma 2, lettera *b)*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (“Norme in materia ambientale”) stabilisce che *“Viene effettuata una valutazione ambientale strategica per tutti i piani e i programmi: (...) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati*

come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'articolo 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni”.

Il successivo comma 3 dispone che *“Per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento”.*

35.6. Orbene, l'area in cui ricade l'intervento è a livello locale, ha una consistenza piccola e le modifiche apportate al Piano generale, sia pure minori, hanno comunque inciso sulla tipologia degli interventi effettuabili nell'area in questione, apportando, quindi, modifiche al piano generale e particolareggiato.

L'intervento ricade, dunque, nel paradigma normativo di cui agli artt. 6 e 12 del d.lgs n. 152 del 2006, a mente dei quali la necessità della valutazione ambientale (di incidenza) deve scontare una previa verifica circa la capacità del detto intervento di produrre impatti significativi sull'ambiente.

La giurisprudenza di questo Consiglio, richiamata anche dagli appellanti, è nel senso che *“Quando un progetto comporta variante allo strumento urbanistico generale in un'area di importanza comunitaria, va fatta applicazione dell'art. 5 del D.P.R. n. 357/1997 il quale richiede la valutazione dell'incidenza dell'intervento da realizzare sui siti ‘protetti”* (sentenza 8 agosto.2006, n. 4778).

35.7. Ebbene, nella circostanza tale valutazione da parte dell'autorità competente c'è stata. Essa si ricava *de plano* e *per tabulas* dalla nota della Regione Umbria datata 13 novembre 2014, prot. 160542. Si legge nell'oggetto della nota: *“Direttiva 92/43/CEE; D.P.R. 357/1997 e s.m. e i. L.R. 27/2000 e D.G.R. n. 5/2009; Valutazione di Incidenza. Richiesta di non assoggettabilità per Piano Attuativo di iniziativa privata per la trasformazione*

urbanistica del complesso edilizio ex Albergo Lido'. Loc. Piediluco. Comune di Terni. Prop. Ponteggia Massimo Augusto".

Questo il contenuto del parere espresso dal responsabile del procedimento, arch. Augusto Tiberini: *"A seguito di Vostra nota, acquisita agli atti con Prot. n. 135129 del 15/10/2014; si esprime parere favorevole alla realizzazione degli interventi"*.

La nota, sia pure dal carattere "sintetico" della motivazione, ha valore di VINCA favorevole e anche di esclusione dell'assoggettabilità a VAS (è espressamente richiamata la direttiva VAS).

Detta nota, conosciuta dagli appellanti per essere stata menzionata nel giudizio di primo grado e per essere stata conosciuta in esito alla sua produzione in giudizi, non è stata avversata nel merito della valutazione favorevole espressa dall'autorità competente.

Le censure sono proposte in modo estremamente generico e al solo fine di volere revocare in dubbio l'idoneità della nota a valere come espressione del giudizio di assoggettabilità a verifica, laddove il documento è inconfutabilmente reso a tale fine e gli appellanti bene avrebbero fatto ad avversarlo con specifiche censure.

36. Con altro motivo di ricorso, gli appellanti hanno censurato il parere di idoneità sismica che il Comune ha reso a supporto del Piano adottato, per violazione all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 (incompetenza), prospettando, al riguardo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, c. 9 della L.R. Umbria 22 febbraio 2005, n. 11, per contrasto con l'art. 117, Cost.

37. Deve essere, innanzitutto, esaminata l'eccezione di inammissibilità del relativo motivo articolato sul presupposto della tardiva impugnazione del Piano attuativo adottato.

37.1. L'eccezione è infondata.

37.1.1. In primo luogo, va osservato che l'Ente locale, al fine di sostenere l'eccezione, prende a riferimento temporale la data di adozione del piano

(atto n. 170 del 7 maggio 2014) e la sua pubblicazione sul B.U.R.L. (giugno 2014), probabilmente muovendo dalla lettura dell'articolo 89, c. 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 che prevede la richiesta di *“parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione ...”*.

Sennonché, ai fini processuali, ovvero dell'inveramento dell'interesse ad agire come condizione dell'azione, rileva, ai fini della decorrenza del termine di impugnazione, ai sensi dell'articolo 41, c. 2, c.p.a., la data di pubblicazione sul B.U.R.L. della delibera di approvazione del Piano, rappresentando questo il momento della definitiva composizione dell'assetto di interessi urbanistici inveranti il profilo della concreta lesività. Il Piano è stato approvato con delibera della G.C. n. 93 del 1 aprile 2015, e pubblicata sul B.U.R. n. 28 (serie avvisi e concorsi) il 14 luglio 2015. Il Comune non ha comprovato la tardività rispetto a tale momento di decorrenza del termine di impugnativa.

37.1.2. In secondo luogo si può aggiungere, in via più generale, che, secondo i consolidati principi, le norme degli strumenti urbanistici – fuori dell'ipotesi, qui non sussistente, in cui producano direttamente effetti lesivi nella proprietà degli interessati – non vanno impugnate immediatamente, ma possono essere censurate solo unitamente agli atti che ne fanno applicazione: pertanto, nella specie non vi era alcun onere di immediata impugnativa del Piano, del quale non sussisteva un carattere immediatamente lesivo (cfr. Cons. Stato Sez. IV, 26 aprile 2019, n. 2680; sez. IV, 19 gennaio 2018, n. 332; idem sez. IV, n. 5235 del 2015).

37.2. Nel merito, l'esame del motivo di appello (incompetenza dell'organo comunale a rendere il parere di compatibilità sismica) sconta l'applicazione alla fattispecie dell'articolo dell'art. 24, c. 9, legge regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (recante *“Norme in materia di Governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale”*).

37.2.1. La norma in commento così recita: *“Il comune, in sede di adozione del piano attuativo e tenuto conto della relazione geologica, idrogeologica e geotecnica, relativa alle aree interessate, nonché degli studi di microzonazione sismica di dettaglio nei casi previsti dalle normative vigenti, esprime parere ai fini dell’articolo 89 del D.P.R. n. 380/2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio”*.

Il parere di cui alla normativa di cui sopra, reso dal Comune, consiste, dunque, in una valutazione espressa sulla base dello studio sismico e afferente la compatibilità delle previsioni di progetto con le condizioni geomorfologiche del territorio.

Il potere esercitato dal Comune (parere sismico reso sul Piano attuativo) trova, pertanto, fonte nell’art. 24, c. 9 della citata legge regionale n. 11 del 2005, che ha attribuito agli Enti locali la competenza riservata dall’articolo 89 del d.P.R. n. 380/2001 all’organo tecnico regionale di esprimere il parere ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della Commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio.

38 La Sezione ha ragione di dubitare della conformità a Statuto della norma in esame e reputa, pertanto, sussistenti i presupposti per sollevare dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale delle norme contemplate nell’articolo 24, c. 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n.11, per contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le stesse si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali in materia di *“governo del territorio”* e di *“protezione civile”*, contenuti nell’art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare andrebbe richiesto al *“competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del*

territorio” (comma 1).

38.1. Sulla rilevanza della questione.

38.2. E' stato sopra già chiarito che l'impugnativa del Piano attuativo risulta tempestiva.

La riscontrata infondatezza del ricorso n. 4828/2017 proposto avverso le concessioni edilizie in sanatoria (appello scrutinato per primo), rende ancor più evidente tale rilevanza; come anche l'infondatezza delle altre censure appena sopra esaminate con riguardo all'appello ora in esame.

La decisione sul presente ricorso (n.r.g. 4825/2017), quanto al vizio in esame, dovrebbe scontare, infatti, l'applicazione alla fattispecie, *ratione temporis*, della norma sospettata di incostituzionalità. E invero, qualora detta norma venisse caducata dalla Corte, ne conseguirebbe l'accoglimento del motivo di appello basato sulla incompetenza del Comune ad esprimere, in sede di adozione del piano attuativo, il parere ai fini dell'articolo 89 del d.P.R. n. 380/2001 ovvero il parere sismico in luogo dell'organo regionale a ciò deputato dalla fonte normativa di rango statale.

38.3. Sempre in punto di rilevanza, la Sezione ritiene di svolgere le seguenti, ulteriori considerazioni.

38.4. La norma di cui si discetta (articolo 24, c. 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n.11) è stata abrogata dalla successiva legge regionale n. 11 del 2015 la quale, tuttavia, all'articolo art. 28, comma 10, ha riprodotto lo stesso, identico contenuto della precedente disposizione.

Senonché, l'articolo 28, comma 10, della legge regionale dell'Umbria n. 1/2015 è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con sentenza 5 aprile 2018, n. 68; più in particolare, il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui stabiliscono che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e

attuativi dei Comuni siti in zone sismiche.

La questione di costituzionalità involge, pertanto, una norma (articolo 24, c. 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n.11) non più in vigore nell'ordinamento giuridico ma che, ciò nonostante, è stata applicata *ratione temporis* alla fattispecie che ha originato la controversia, assumendo così connotati della rilevanza in concreto in forza del principio *tempus regit actum*.

La Sezione non può, tuttavia, ignorare, ai fini della esaminanda rilevanza, la nota distinzione tra “disposizione” e “norma”; distinzione che riflette la dialettica tra legislazione e interpretazione.

Per disposizione si intende la proposizione normativa (o enunciato) contenuta in un testo, per norma ciò che risulta a seguito dell'attività interpretativa di una disposizione. Ragion per cui, tra una disposizione e una norma non sussiste necessariamente un parallelismo perfetto potendo ad una norma corrispondere più disposizioni (il caso del “combinato disposto”) come anche ad una disposizione corrispondere, invece, norme diverse.

Nella fattispecie in esame, le proposizioni normative recate dall'art. 24, c. 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n.11 (applicato *ratione temporis* alla fattispecie e tuttora vigente come enunciato) e dall'art. 28, comma 10, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 (la cui disposizione è stata dichiarata incostituzionale) sono diverse.

Pur tuttavia, le norme – quale frutto di esegesi delle due disposizioni - s'appalesano identiche.

Per cui, alla controversia in esame andrebbe applicata una norma regionale (ovvero un “diritto concreto”) non più esistente nella corrente interpretazione che ne ha fornito la Corte costituzionale. Il che, espresso in altri termini, significherebbe applicare al rapporto tuttora ancora pendente una norma dichiarata incostituzionale eppur, tuttavia, presente

nell'ordinamento giuridico come "diritto astratto", in ragione della disposizione (testo legislativo) che la veicola.

E' poiché l'oggetto del sindacato di legittimità costituzionale sono, non sempre le disposizioni quanto, piuttosto, proprio le norme (si pensi alle c.d. sentenze interpretative, di accoglimento e di rigetto, e tutte le nuove tipologie di sentenze: manipolative, additive, sostitutive; incidono per l'appunto, non sul testo delle disposizioni legislative, bensì sul loro significato), si potrebbe essere indotti a ritenere che la norma recata dall'art. 24, c. 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n.11, non sia più cogente a seguito della sentenza 5 aprile 2018, n. 68 abrogativa della stessa norma riprodotta nel testo degli artt. 28, co. 10, della legge regionale Umbria n. 1 del 2015 e, dunque, inapplicabile alla controversia.

Un'attività interpretativa, questa, che finirebbe però per essere operata dal giudice *a quo* e sottratta alla Corte ma che potrebbe legittimarsi alla luce di altri principi costituzionali, anche di matrice eurounitaria, altrettanto rilevanti e immediatamente precettivi quali quelli di economia processuale, concentrazione dei giudizi nonché ragionevole durata del processo; opzione questa che, tuttavia, proprio perché di carattere interpretativo e proveniente dal giudice sfornito della competenza sull'annullamento delle leggi, non potrebbe sortire l'effetto espulsivo della norma dall'ordinamento giuridico la quale, pertanto, continuerebbe ad esistere nella gerarchia formale delle fonti potendo in tal modo generare incertezza negli operatori e nell'attività regolatrice dei rapporti amministrativi tuttora incisi temporalmente dalla norma in questione, finendo per compromettere altrettanti valori ordinamentali come l'effettività della tutela e la certezza del diritto.

38.5. La Sezione ritiene, quindi, rilevante, anche sotto tale ultimo profilo, la questione di legittimità della norma rimettendone lo scrutinio alla Corte affinché il giudice delle leggi chiarisca se il sindacato di legittimità può e deve essere esercitato tutte le volte che di "*efficacia*" (art. 136 Cost.) e di

“*applicazione*” (art. 30, legge 11 marzo 1953, n. 87) della legge possa parlarsi - indipendentemente dalla avvenuta abrogazione della medesima ad opera di una legge regionale sopravvenuta ma *ratione temporis* inapplicabile o dalla dichiarazione di incostituzionalità che ha investito la norma sopravvenuta recante il medesimo contenuto precettivo - poiché tale legge resterebbe pur sempre “efficace” ed “applicabile” nei limiti consacrati dai principi regolanti la successione delle leggi nel tempo.

38.6. Oppure se, a fronte di disposizioni diverse ma norme perfettamente identiche, la Corte ritiene che la declaratoria di incostituzionalità della norma successiva abbia una tale espansione abrogativa da esonerare il giudice *a quo* dalla necessità di operare, sempre e in ogni caso, il rinvio (anche) della norma anteriore, *ab illo tempore* vigente, il cui testo materiale continua ad essere presente nell’ordinamento gerarchico formale mentre il suo contenuto, identicamente riprodotto in una norma successiva poi dichiarata incostituzionale, non costituirebbe più, di fatto, il diritto vivente.

38.7. Va soggiunto, ad ogni buon fine, che la legge regionale n. 11 del 2005 (e con essa l’articolo 24, co. 10) è stata abrogata dalla successiva legge regionale n. 1 del 2015 (art. 271), a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo testo unico (29 gennaio 2015).

Deve ritenersi, quindi, che la norma in esame abbia prodotto effetti fino alla data del 29 gennaio 2015, regolando *ratione temporis e tempus regit atum*, il procedimento per cui è causa.

38.8. Anche per tal via, s’appalesa rilevante la questione di costituzionalità dell’articolo 24, co. 10, della legge regionale dell’Umbria n. 11 del 2005.

39. Sulla manifesta non infondatezza della questione.

L’articolo 89 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante il “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”, così recita:

“1. *Tutti i comuni nei quali sono applicabili le norme di cui alla presente sezione e quelli di cui all’articolo 61, devono richiedere il parere del competente ufficio tecnico*

regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio.

2. Il competente ufficio tecnico regionale deve pronunciarsi entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta dell'amministrazione comunale.

3. In caso di mancato riscontro entro il termine di cui al comma 2 il parere deve intendersi reso in senso negativo”.

39.1. Già con la sentenza n. 167 del 2014, La Corte costituzionale era stata chiamata ad affrontare la questione di legittimità sollevata in relazione all'articolo 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20.

La norma regionale così statuiva: *“Non è necessaria l'acquisizione del parere di cui all'art. 89 del D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 (ex art. 13 della Legge 3 febbraio 1974, n. 64) per varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, qualora tale parere sia stato già acquisito in sede di pianificazione generale pur privo della valutazione sullo studio di microzonazione sismica di livello 1”.*

35.2.3. Il giudice delle leggi - dopo avere chiarito che *“l'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 ha come suo oggetto gli strumenti urbanistici e le costruzioni nelle zone ad alto rischio sismico e come sua ratio la tutela dell'interesse generale alla sicurezza delle persone. Esso, pertanto, trascende l'ambito della materia del «governo del territorio» o altro ambito di competenza riservato al legislatore regionale, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica e della «protezione civile», come più volte affermato, in relazione a norme ritenute di principio dalla giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, le richiamate sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010), anche in specifico riferimento a funzioni ascritte agli uffici tecnici della Regione analoghe a quella in esame (sentenze n. 64 del 2013 e n. 182 del 2006)”* - ha precisato che detto articolo 89 *“riveste una posizione «fondante» di un determinato settore dell'ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n.*

336 del 2005), attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali", per affermare, infine, che la norma regionale "introduce una deroga al principio fondamentale espresso dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, non subordinando in alcun modo l'adozione delle varianti urbanistiche né all'acquisizione del previsto parere del competente ufficio tecnico regionale su tutti gli strumenti urbanistici, né al previo svolgimento dello studio di microzonazione sismica".

Il *vulnus* recato dalla menzionata norma è stato, dunque, individuato nella avere il legislatore regionale dell'Abruzzo pretermesso la verifica di compatibilità sismica per determinati tipi di interventi o varianti; esenzione che costituisce un *vulnus* grave e inderogabile al bene protetto (compatibilità geomorfologica del territorio), che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali.

39.2. La Corte costituzionale è tornata, di recente, sulla questione relativa alla competenza dell'ufficio tecnico regionale ad esprimere il parere sismico sugli strumenti di pianificazione urbanistica di primo e secondo livello.

L'occasione è stata fornita dal ricorso formulato dalla Presidente del Consiglio dei ministri che ha promosso (tre le altre) questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 10, e dell'art. 56, comma 3, della sopravvenuta legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, nella parte in cui, rispettivamente, il primo attribuiva al Comune, in sede di adozione del PRG, il compito di esprimere il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare, di cui all'art. 89 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380; il secondo stabiliva che lo sportello unico delle attività produttive ed edilizie (SUAPE) acquisisca direttamente "i pareri che debbono essere resi dagli uffici comunali, necessari ai fini dell'approvazione del piano attuativo compreso il parere in materia sismica, idraulica ed idrogeologica, da esprimere con le modalità di cui all'articolo 112, comma 4, lettera d)".

39.3. La Corte costituzionale, con la sentenza 5 aprile 2018, n. 68, ha ritenuto fondata la questione e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui stabiliscono che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche.

40. La Sezione ritiene che le medesime argomentazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. 68/2015 e sottese alla censura di incostituzionalità delle norme colà annullate, valgano a revocare in dubbio la legittimità costituzionale dell'articolo 24, c. 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n.11, quale fonte normativa efficace *ratione temporis* e applicata alla fattispecie controversa.

40.1. Muovendo, dunque, dalle considerazioni più volte affermate e ribadite dalla Corte secondo cui l'art. 89 del d.P.R. n. 380/2001 è norma di principio in materia non solo di "governo del territorio", ma anche di "protezione civile", in quanto volta ad assicurare la tutela dell'incolumità pubblica, se ne deve inferire che detta norma (di rango legislativo) si impone al legislatore regionale nella parte in cui in cui prescrive a tutti i Comuni, per la realizzazione degli interventi edilizi in zone sismiche, di richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, nonché sulle loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio (comma 1); disciplina le modalità e i tempi entro cui deve pronunciarsi detto ufficio (comma 2); infine prevede che, in caso di mancato riscontro, il parere deve intendersi reso in senso negativo (comma 3).

40.2. Tale norma, al pari di altre ritenute di principio dalla giurisprudenza della Corte (cfr. sentenze n. 167 del 2014, n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010), anche in specifico riferimento a funzioni

ascrutte agli uffici tecnici della Regione analoghe a quella in esame (sentenze n. 64 del 2013 e n. 182 del 2006), *“riveste una posizione ‘fondante’ [...] attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell’incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali?”* (sentenza n. 167 del 2014).

40.3. Le disposizioni regionali di cui all’art. 24, c. 9, pertanto, nella parte in cui assegnano ai Comuni – piuttosto che al competente ufficio tecnico regionale – il compito di rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche, si pongono in contrasto con il principio fondamentale posto dall’art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001.

40.4. Va soggiunto che, neppure appare rilevante la circostanza che l’art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (*“Ulteriori norme per l’accelerazione delle procedure per l’esecuzione di opere pubbliche”*) avesse consentito alle Regioni di prevedere uno snellimento delle procedure e di introdurre norme per l’adeguamento degli strumenti urbanistici generali e particolareggiati vigenti, nonché sui criteri per la formazione degli strumenti urbanistici ai fini della prevenzione del rischio sismico.

40.5. Sul punto, la Corte costituzionale ha già chiarito che *“l’intera materia è stata oggetto di una più recente completa regolazione, che si è tradotta nelle vigenti disposizioni di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 [...] il quale ha fatto venire meno – anche in mancanza di formale abrogazione – le possibilità di deroga di cui all’art. 20 della legge n. 741 del 1981”* (sentenza n. 64 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 182 del 2006).

40.6. La disposizione in esame, dunque, si pone, ad avviso della Sezione, in netto contrasto con i principi fondamentali in materia di *“governo del territorio”* e di *“protezione civile”* contenuti nel citato art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001. Secondo quest’ultimo, infatti, il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare deve

essere richiesto al “*competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti, ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio*” (comma 1).

41. Per le considerazioni che precedono deve ritenersi, pertanto, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 24, c. 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n. 11, nella parte in cui stabilisce che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche, stante il suo contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione della interposta norma rafforzata, espressione di un principio generale dell'ordinamento giuridico, rappresentata dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001.

In conclusione, per quanto sin qui argomentato:

-va definitivamente respinto l'appello n.r.g. 4828/2017;

-va parzialmente respinto l'appello n.r.g. 4825/2017, come in motivazione, e per il resto va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo dell'art. 29, c. 9, della L.R. Umbria 25 febbraio 2005, n. 11, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede che “*Il comune, in sede di adozione del piano attuativo e tenuto conto della relazione geologica, idrogeologica e geotecnica, relativa alle aree interessate, nonché degli studi di microzonazione sismica di dettaglio nei casi previsti dalle normative vigenti, esprime parere ai fini dell'articolo 89 del D.P.R. n. 380/2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio*”; per l'effetto, va sospeso *in parte qua*, il relativo giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità. Le spese di entrambi gli appelli sono riservate al definitivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), previa loro riunione, così provvede sugli appelli n. 4825/2017 e n. 4828/2017:

- 1) definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 4828/2017, lo respinge.
- 2) in parte respinge l'appello n.r.g. 4825/2017 e per il resto dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 29, c. 9, della L.R. Umbria 25 febbraio 2005, n. 11, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede che *“Il comune, in sede di adozione del piano attuativo e tenuto conto della relazione geologica, idrogeologica e geotecnica, relativa alle aree interessate, nonché degli studi di microzonazione sismica di dettaglio nei casi previsti dalle normative vigenti, esprime parere ai fini dell'articolo 89 del D.P.R. n. 380/2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio”*;
- 3) sospende, per l'effetto, il giudizio sull'appello n.r.g. 4825/2017 e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- 4) rinvia ogni ulteriore statuizione di merito all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;
- 6) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente della Giunta regionale dell'Umbria, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale dell'Umbria.

Spese di entrambi gli appelli al definitivo.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 13 maggio e 10 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO