

BINI CULTURALI E PAESAGGISTICI: Consiglio di Stato – Adunanza Plenaria - Sentenza 10 luglio 2025, n. 8, in Foro Italiano, n. 9 del 2025 pag. 361, con nota di richiami.

Beni culturali, paesaggistici e ambientali — Vincolo paesaggistico — Fascia di 150 metri da fiumi, torrenti, corsi d'acqua — Aree sopraelevate — Inclusione

La lett. c) del comma 1 dell'art. 142 d.leg. n. 42 del 2004 sottopone a vincolo paesaggistico le aree comprese nei 150 metri dai piedi degli argini e dalle sponde di fiumi, torrenti, corsi d'acqua, incluse le aree sopraelevate.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2025 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e udito per l'appellante l'avvocato Maurizio Romolo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'appellante - titolare di un'impresa individuale per il commercio di prodotti agricoli, mangimi per animali, attrezzature e macchinari – ha chiesto al Comune di Candidoni il rilascio di un permesso di costruire un capannone ad un piano fuori terra in cemento armato con copertura a struttura portante metallica, destinato alla produzione di semilavorati derivati da agrumi.

L'istanza è stata accolta dal Comune, che ha rilasciato il permesso di costruire n. 18 del 2008.

A seguito di un sopralluogo, effettuato in data 22 settembre 2010, il Comune, con nota del 19 ottobre 2010, ha avviato il procedimento di annullamento del permesso, avendo rilevato che l'edificio insisteva all'interno dell'area fluviale del fiume Mesima ad una distanza inferiore a 150 metri e che pertanto, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera c), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, il permesso doveva essere preceduto dall'autorizzazione paesaggistica, non acquisita.

Inoltre, è stato accertato che l'appellante ha eseguito opere in difformità dal permesso di costruire (in particolare, un ampliamento del capannone, una tettoia con travi in legno lamellare poggiati su pilastri in cemento armato prospicienti l'ingresso principale del capannone, ed opere di sistemazione dell'area antistante il capannone con muretti di recinzione).

2. Successivamente il Comune, in data 27 settembre 2010, ha ordinato la sospensione dei lavori e, in data 14 ottobre 2010, ha ordinato la demolizione delle opere costruite in difformità del permesso di costruire.

L'appellante, in data 14 dicembre 2010, ha chiesto il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 380 del 2001, nonché della autorizzazione paesaggistica. Contestualmente, egli ha proposto il ricorso n. 30 del 2011 dinanzi al T.A.R. Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, per chiedere l'annullamento dell'ordine di demolizione.

Il ricorso è stato dichiarato inammissibile per carenza di interesse, con la sentenza n. 42 del 2019.

Nel frattempo, in data 24 ottobre 2018, l'appellante ha proposto una istanza di sanatoria, modificativa di quella formulata nel 2010, avente per oggetto il mantenimento di una parte del capannone.

3. Su tale istanza, si è formato il silenzio diniego, che l'appellante con il ricorso di primo grado ha impugnato innanzi al TAR per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, deducendo che il terreno in questione non sarebbe sottoposto al vincolo paesaggistico e, inoltre, che non sarebbe stato necessario il rilascio di un titolo edilizio per la realizzazione delle opere.

4. Con la sentenza appellata, il TAR ha respinto il ricorso, rilevando l'infondatezza delle due censure. Con l'appello in esame, l'interessato ha riproposto le censure respinte in primo grado.

Con il primo articolato motivo, egli ha dedotto che il TAR avrebbe dovuto rilevare come la lett. c) del citato art. 142, comma 1, a differenza delle lettere a) e b), tuteli non i territori 'contermini' ai fiumi, ma *"i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna"*.

Ad avviso dell'appellante, le *"sponde o i piedi degli argini"* in fatto non sarebbero rilevanti, qualora il terreno si trovi (come nel caso in esame) ad un'altezza di circa nove metri sopra il corso d'acqua del fiume.

Il dato testuale della lettera c) dovrebbe far dedurre che esso non tutela i 'territori elevati', a differenza di quanto previsto dalle lettere a) e b) dello stesso comma 1.

L'appellante ha dedotto che si dovrebbe distinguere la 'sponda interna', raggiungibile dalla piena del fiume e gravata dal vincolo, dalla 'sponda esterna', invece non sottoposta al vincolo, ed ha aggiunto che la costruzione in esame – posta su un acclivio di circa nove metri sulla sponda, sia pure a meno della distanza di 150 metri - sarebbe al di sopra della 'sponda esterna' e, pertanto, non sarebbe sottoposta al vincolo paesaggistico.

Con il secondo motivo, l'appellante ha dedotto che egli ha realizzato un ampliamento - specificato nella richiesta di variante - 'limitato ad una tettoia aperta sui tre lati', sicché non sarebbe configurabile un 'aumento di volume' e non occorrerebbe alcun titolo edilizio disciplinato dall'articolo 6 bis del testo unico approvato con il d.P.R. n. 380 del 2001.

5. Esaminato il primo motivo di appello, la II Sezione del Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno porre all'Adunanza Plenaria il seguente quesito di diritto: *"se, in relazione a fiumi, torrenti o corsi d'acqua cd. «minori», debbano intendersi soggette al vincolo paesaggistico ex art. 142, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 42/2004 unicamente le porzioni di aree ricomprese nei 150 metri a partire dai piedi degli argini e dalle sponde, con esclusione delle aree sopraelevate"*.

6. Nel corso dell'udienza di discussione, l'appellante è stato reso edotto di una possibile ragione di inammissibilità dell'appello, discendente dalla circostanza che il silenzio diniego impugnato in primo

grado si è formato su un'istanza di 'variante' rispetto ad un procedimento già conclusosi nel 2010 con la formazione di un altro silenzio diniego, non contestato in sede giurisdizionale, sicché si potrebbe dubitare della ammissibilità del ricorso di primo grado, proposto avverso il silenzio diniego su una istanza, proposta dopo otto anni come variante di quella precedente.

7. Osserva al riguardo l'Adunanza Plenaria che l'infondatezza dell'appello consente di prescindere dall'esame della questione dell'ammissibilità del ricorso di primo grado.

7.1. Come correttamente evidenziato dall'ordinanza di rimessione, nel caso in questione non viene in rilievo la fascia di rispetto idraulico tutelata dall'art. 96 del regio decreto n. 523 del 1904, con divieti di edificazione basati sull'esigenza di consentire (tra l'altro) il libero deflusso delle acque e rispetto alla quale l'art. 115 del d.lgs. n. 152 del 2006 ha disciplinato le modalità di tutela delle aree prospicienti i corpi idrici.

Nel caso in esame, rileva, invece, il vincolo paesaggistico previsto dal citato art. 142, nel quale è stato trasfuso l'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, come modificato dall'art. 1, comma.1, lett. c), del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito nella legge 8 agosto 1985, n. 431.

Con riferimento all'ambito di applicazione del citato art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, la Corte di Cassazione – con la sentenza penale 20 maggio 1999, n. 21445 – ha ravvisato la commissione del reato conseguente alla violazione del vincolo paesaggistico, ritenuto sussistente su un terreno posto a distanza di circa trenta metri dalla sponda, rilevando che il vincolo riguarda la fascia di 150 metri da ciascuna, indipendentemente dal fatto che esso sia confinante o meno con il fiume, il torrente o il corso d'acqua.

7.2. Ritiene l'Adunanza Plenaria che la medesima soluzione vada seguita in sede di applicazione della corrispondente lettera c) del comma 1 dell'art. 142 del testo unico approvato con il decreto legislativo n. 42 del 2004.

Rileva al riguardo il diverso dato testuale della lettera c), rispetto a quelli delle lettere a) e b) del medesimo comma 1.

Le lettere a) e b) tutelano i territori costieri e contermini per una fascia di 300 metri, avendo come punto di partenza la *'linea di battigia'*, la quale non può che essere a livello del mare o a livello del lago: data questa circostanza di fatto, il legislatore ha precisato che la tutela si estende ai *"terreni elevati sul mare"* ed ai *"territori elevati sui laghi"*.

La lettera c), invece, tutela *"i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna"*.

In quest'ultima ipotesi, il punto iniziale della *'fascia'* sottoposta a tutela coincide con le *'sponde'*, che possono a seconda dello stato dei luoghi essere anche notevolmente sopraelevate.

Tale eventualità può non esservi per l'argine, che a differenza della sponda è una struttura artificiale, che può avere una altezza variabile, a seconda del relativo progetto.

Pertanto, mentre per gli argini - che hanno un'altezza funzionale ad evitare principalmente lo straripamento dei fiumi e dei corsi d'acqua - i terreni sopra elevati sono posti ad un'altezza limitata, e comunque, ricadono nella fascia di tutela, per le *'sponde'* è la stessa naturale configurazione dei luoghi a poter presentare situazioni estremamente diversificate.

Contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, il legislatore non ha attribuito alcun rilievo alla differenza tra *'sponda esterna'* e *'sponda interna'*.

Del resto sarebbe irragionevole una lettura che diversifichi il valore paesaggistico del territorio prossimo alle acque a seconda che si tratti di un mare, di un lago oppure di un fiume.

In definitiva, il dato testuale e l'interpretazione logica della disposizione in esame portano a concludere che la fascia di vincolo deve essere computata dal margine superiore della sponda, indipendentemente dalla sua altezza.

Pertanto, deve darsi risposta al quesito posto dalla Sezione nel senso che *"la lettera c) del comma 1 dell'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004 sottopone a vincolo paesaggistico le aree ricomprese nelle fasce ricomprese nei 150 metri adiacenti ai fiumi, ai torrenti ed ai corsi d'acqua, da computare tenendo conto dei piedi degli argini e dalle sponde, incluse le aree sopraelevate"*.

8. Venendo al caso in esame, senza dubbio l'area di proprietà dell'appellante è sottoposta al vincolo paesaggistico, poiché si trova ad una distanza inferiore a 60 metri dal fiume Mesina.

E' irrilevante a tal fine che vi sia un dislivello di circa 8,73 metri tra l'alterato piano di campagna in questione e la base del letto fluviale, poiché si tratta di una circostanza che il legislatore non ha preso in considerazione in sede di valutazione degli interessi in conflitto, quello paesaggistico e quelli dei titolari dei beni disciplinati dalla lettera c) del comma 1, sicché in sede interpretativa neppure può essere fissata una *'altezza massima'*, oltre la quale il vincolo sarebbe insussistente.

Pertanto, il primo motivo di gravame deve essere respinto.

9. Va respinto anche il secondo motivo di appello, con il quale è stato dedotto che per realizzare le opere in questione non sarebbe stato necessario il previo rilascio di un titolo edilizio.

E' decisivo, infatti, considerare che tali opere non possono essere valutate in modo *'atomistico'*.

Va richiamata la pacifica giurisprudenza di questo Consiglio, per la quale anche la realizzazione di una tettoia *'di non ridotte dimensioni'*, comporta una trasformazione edilizia del territorio e, pertanto, necessita di un titolo edilizio (Cons. St., Sez. II, 26 gennaio 2024, n. 858; Cons. St., Sez. VI, 3 novembre 2022, n. 9656).

Nella specie, non può trovare applicazione l'art. 6-bis del testo unico approvato con il d.P.R. n. 380 del 2001, dal momento che le opere in questione ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 10 del medesimo testo unico, trattandosi di interventi così descritti nell'istanza del 2018: *“demolizione delle pareti perimetrali di tamponamento della parte di fabbricato abusiva e riutilizzo dello spazio come zona tettoia”*.

Si tratta dunque di *‘interventi di trasformazione urbanistica’*, *‘subordinati a permesso di costruire’*, ai sensi del medesimo art. 10, comma 1, secondo periodo della lettera c), in quanto comportanti *“la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*.

10. L'appello in esame deve, pertanto, essere respinto.

Non si deve statuire sulle spese del secondo grado del giudizio, in ragione della mancata costituzione del Comune appellato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria) enuncia il principio di diritto contenuto al punto 7 della motivazione e, definitivamente pronunciando sull'appello, lo respinge.

Nulla per le spese del secondo grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carmine Volpe, Presidente

Luigi Carbone, Presidente

Rosanna De Nictolis, Presidente

Francesco Caringella, Presidente

Roberto Chieppa, Presidente

Fabio Taormina, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere