

## **SUL DIVIETO DI EDIFICAZIONE IN ZONE BOSCHIVE INCENDIATE**

**Nota a Consiglio di Stato – Sez. V – sentenza 1 luglio 2005, n. 3674**

**A cura della Dott.ssa Valentina Vattani**

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato ha confermato l'importante principio della prevalenza della legge statale sulla legislazione regionale in materia di divieto di edificazione in zone boschive incendiate, anche in mancanza del censimento dei terreni percorsi dal fuoco ad opera dei Comuni (Cfr. Cass. Pen., Sez. V, 27 giugno 2003, n. 27799).

La norma a cui bisogna fare riferimento è l'art. 10, comma 1, della legge n. 353 del 2000 (*Legge quadro sugli incendi boschivi*), con la quale si è disposto che, per almeno quindici anni, le zone boscate ed i pascoli incendiate non possano avere una destinazione diversa da quella preesistente l'incendio.

Sono stati, quindi, previsti una serie di divieti tra i quali, appunto, il divieto - per dieci anni - di realizzare, nelle suddette zone, edifici nonché strutture ed infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive; restano salvi, tuttavia, i casi in cui, per la realizzazione di questi nuovi insediamenti, sia stata già rilasciata, in data precedente l'incendio e sulla base degli strumenti urbanistici vigenti a tale data, la relativa autorizzazione o concessione.

Ebbene, la citata norma statale deve ritenersi prevalente rispetto alla legislazione regionale (nel caso in esame, rispetto alla legge della Regione Liguria n. 4/1999, che risultava essere più permissiva rispetto la normativa nazionale, non prevedendo il divieto di edificazione per dieci anni nelle zone percorse dal fuoco per le ipotesi in cui l'edificazione fosse consentita dai previgenti strumenti urbanistici), poiché essa si pone come norma finalizzata a disciplinare ambiti ed a perseguire interessi attribuiti alla sfera di cognizione principale dello Stato.

Al riguardo, i Giudici di Palazzo Spada hanno affermato che: *“la norma statale in esame appare riconducibile, da un lato, alla tutela dell'ambiente (rappresentato in particolare dal patrimonio boschivo nazionale), di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. s), Cost., dall'altro costituisce principio fondamentale ex art. 117, comma 3, Cost. per gli ambiti di competenza concorrente (in quanto incidente anche su governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali). Da ciò discende che, comunque, il valore ambiente protetto con la presente disposizione, dettata nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, ed i relativi principi non possono che investire anche gli ambiti eventualmente rimessi alla potestà normativa regionale: quest'ultima pertanto non può evidentemente derogare alle indicazioni fondamentali connesse alla tutela del valore suddetto”*.

Il Giudice amministrativo, quindi, allinea il suo giudizio a quanto già espresso più volte dalla Corte costituzionale sui limiti che la legislazione regionale incontra in materia di tutela dell'ambiente (Cfr. Corte cost. sent. n. 62/2005; Corte cost. sent. n. 108/2005).

Ma non solo, nel caso di specie, quand'anche si dovesse considerare il settore degli incendi boschivi facente parte della legislazione concorrente e non esclusiva statale – come sostenuto dagli appellanti – *ratione temporis*, essendo la normativa statale successiva alla L. R. n. 4/1999, dovrebbero essere applicati i principi consolidati della giurisprudenza costituzionale con riferimento al previgente art. 117 Cost. (prima della legge cost. n. 3/2001), in base ai quali il sopravvenire di disposizioni statali aventi natura di principi fondamentali comporta, ai sensi dell'art. 10, legge del 10 febbraio 1953, n. 62, l'effetto dell'abrogazione delle disposizioni regionali incompatibili, anche se non è preclusa una successiva diversa disciplina della materia nel rispetto dei nuovi principi (cfr. Corte cost. sent. n. 153/1995 e Corte cost. sent. n. 171/1999).

Con riferimento, poi, al comma 2, art. 10, della legge statale in commento, dove è statuito che: “*i Comuni provvedono, entro novanta giorni dalla data di approvazione del piano regionale di cui al comma 1 dell'art. 3, a censire, tramite apposito catasto, i soprassuoli già percorsi dal fuoco nell'ultimo quinquennio, avvalendosi anche dei rilievi effettuati dal Corpo forestale dello Stato*”, il Consiglio di Stato si è pronunciato nel senso di ritenere operativi i limiti ed i divieti stabiliti dalla legge n. 353/2000 anche in assenza del censimento delle aree interessate da incendi.

Non sarebbe, infatti, coerente con il rispetto della *ratio* della norma statale, dei principi dell'ordinamento e del corretto perseguimento degli interessi pubblici connessi e desumibili dall'art. 1 della stessa legge n. 353, condizionare l'operatività dei divieti e, più in generale, delle prescrizioni fondamentali della norma, all'adempimento di un'attività amministrativa di mera certificazione ed elencazione, e perciò di puro carattere dichiarativo e non costitutivo.

Riguardo il caso in esame: accertato il passaggio del fuoco nel luglio 1999 e la natura boschiva dell'area, a fronte di un'astratta edificabilità della zona prevista da una preesistente pianificazione, poiché all'epoca dell'incendio non era stata rilasciata alcuna concessione edilizia né risultava proposto o, comunque, in itinere un piano attuativo, i Giudici hanno risolto la questione a loro sottoposta applicando il divieto prescritto all'art. 10, comma 1, della legge n. 353/2000 e respingendo, in questo modo, gli appelli proposti.

Un'ultima annotazione, richiamata dallo stesso Collegio giudicante, deve essere fatta rispetto le modifiche che, nelle more del presente giudizio, sono state apportate all'art. 10 della citata legge statale ad opera dell'art. 4, comma 173, legge n. 350 del 2003. L'articolo riformato consente, ora, l'edificabilità nelle zone boschive percorse dal fuoco nei casi in cui l'intervento edilizio fosse stato previsto “*in data precedente l'incendio dagli strumenti urbanistici vigenti a tale data*”.

Nel caso in oggetto, tuttavia, la nuova normativa (come giustamente rilevato dai Giudici) non ha potuto trovare applicazione, poiché si tratta di una disciplina normativa sopravvenuta e non retroattiva rispetto agli atti impugnati.

Valentina Vattani

---

*In calce il testo della sentenza del Consiglio di Stato*

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

N. 3674/05 REG.DEC.  
N.10708 e 11036 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta ANNO 2003

ha pronunciato la seguente

**DECISIONE**

- sul ricorso in appello n. 10708/2003, proposto dalla Società Multiprogress s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. M. P. Chiti e M. Giannini, elettivamente domiciliata in Roma, via Germanico n. 96, presso avv. B. Taverniti;
- sul ricorso in appello n. 11036/2003, proposto dal Comune di Levanto, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. prof. M. A. Quaglia, elettivamente domiciliato presso di lui in Roma, via Carducci n. 4;

**CONTRO**

I sigg. Taddio Margherita, Acerbis Lodovico, Boggiali Roberto, Toscani Mariarosa, Boffi Pierugo, Pansardi Anna, Camera Enzo, Bogza Nicole, Lazzati G. Paolo, Stella Rodolfo, Maisetti Massimo, Olivieri Fulvio, Tencalla Ivonne, Bianchi Rosanna Merlo Nino, e Del Pesco Badessi Claudia, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Corrado Mauceri e E. Romanelli, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, Viale Giulio Cesare n. 14, sc. A int. 4; Graziano Olimpia, Pellegrini Giancarlo, Grassi Wilma, Di Terlizzi Rita, Baron Arturo, Piccoli Rosanna, Lemmi M. Antonietta, Sala Marco, Sala Enrico non costituiti

e nei confronti

- Ministeri per i beni e le attività culturali e dell'economia e delle finanze, rappresentato e difeso dall'Avv.tura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;
- Regione Liguria, Provincia di La Spezia ed altri, non costituitisi;

per la riforma della sentenza TAR Liguria, sez. I, n. 225 del 21.2.2003, con la quale è stato accolto il ricorso proposto dai sigg. Taddio Margherita, Lazzati G. Paolo ed altri;

Visti i ricorsi in appello e relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dei sigg. Taddio Margherita ed altri e dei Ministeri intimati;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 18.3.2005, relatore il Consigliere Aniello Cerreto ed uditi, altresì, gli avvocati Giannini, Chiti, Mauceri Quaglia,  
Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

#### FATTO

Con il primo appello, la società Multiprogress ha fatto presente che era proprietaria di un'area in località Vallesanta, sita nel comune di Levanto; che in detta area esistevano fino al 1992 un albergo ed un campeggio, che poi erano stati demoliti in vista del rilascio di una nuova concessione edilizia; che secondo il vigente P.R.G., approvato con decreto P.G.R. Liguria del 30.12.1977, la zona di Vallesanta aveva qualificazione D3 "aree turistiche di tipo alberghiero", con possibilità di realizzare una volumetria per 18.000 mc., previa predisposizione ed adozione di piano particolareggiato; che tale zona rientrava nella delimitazione del centro edificato del comune di Levanto, per espressa previsione della deliberazione G.C. n. 205 del 30.10.2001; che con delibera C.C. n. 62 del 9.8.1997 veniva adottata variante al PRG che, senza mutare la qualificazione dell'area e confermando le strutture turistiche esistenti (tra cui il Club Cala Cristina, ove avevano proprietà i ricorrenti di 1° grado), aveva suddiviso l'area (ora AIU3) in quattro comparti e riunito tutta la volumetria edificabile in un unico complesso edilizio, con destinazione turistico-ricettiva, prevedendo il previo strumento attuativo anche per il singolo comparto; che tali indirizzi pianificatori venivano confermati con successive delibere consiliari del 30.6.2000 e 17.7.2000; che il progetto elaborato dalla Società per la realizzazione di un complesso alberghiero residenziale non era frutto di un'innovazione urbanistica successiva al 1999, quando alcuni dei terreni in questione vennero percorsi dal fuoco, ma era l'espressione di una vicenda urbanistica già definita fin dal 1977 e che si concludeva con il rilascio della concessione edilizia n. 29/2002; che avverso tale concessione ed atti presupposti proponevano ricorso al TAR Liguria alcuni proprietari di immobili del complesso turistico Club Cala Cristina, integrandolo poi con motivi aggiunti; che il TAR accoglieva il ricorso con la sentenza n. 225/2003.

Ha quindi dedotto quanto segue:

- il ricorso originario era inammissibile in quanto i ricorrenti non avevano un interesse qualificato per contestare il rilascio della concessione edilizia in riferimento alla legge n. 353/2000 sugli incendi boschivi; che i ricorrenti avevano dichiarato solo di essere proprietari di immobili siti in zone non lontane dall'erigendo complesso alberghiero-residenziale senza dimostrare alcun interesse specifico connesso alla normativa sugli incendi; che il TAR aveva rigettato l'eccezione di inammissibilità, già sollevata 1° grado, in un'ottica urbanistica di contiguità con il complesso da realizzare senza alcun riferimento all'interesse a combattere gli incendi boschivi, mentre le prescrizioni della L. n. 353/2000 erano garantite da un autonomo sistema di controlli e divieti, che non consentivano la sussistenza di un interesse oppositivo di tipo urbanistico (ad es. carico urbanistico) ad ulteriori insediamenti nella zona;
- il TAR aveva errato nell'accogliere il primo motivo di ricorso, ritenendo illegittimi la concessione edilizia e ed i provvedimenti urbanistici presupposti, per violazione della L. n. 353/2000 in quanto, pur ammettendosi l'applicabilità della L. n. 353/2000 nella regione Liguria che possedeva una

specifica normativa sugli incendi boschivi, nella zona Vallesanta non esisteva una zona boscata o di pascolo, per cui era inapplicabile la L. n. 353/2000; né il TAR aveva compiuto un'autonoma verifica tecnica, essendosi limitato a considerazioni erranee ed in conferenti;

- comunque, nel caso si trattasse di zona boscata, la L. n. 353/2000 era inapplicabile, essendo la materia regolata dall'art. 46 L.R. n. 4/1999 il quale, a differenza della normativa statale, non poneva il divieto di edificare per dieci anni nelle zone percorse dal fuoco per l'ipotesi in cui l'edificazione fosse consentita dai previgenti strumenti urbanistici; che in tal senso del resto si erano orientate anche le Amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento, il che corrispondeva al quadro costituzionale all'epoca vigente, anche prima della riforma del titolo V; né poteva condividersi l'assunto del TAR in ordine alla sussistenza in materia di una competenza esclusiva dello Stato, che si poneva in contraddizione con la qualificazione da parte dello stesso legislatore della legge n. 353/2000 come legge quadro e le cui disposizioni valevano come principi fondamentali dell'ordinamento, secondo lo schema tipico della competenza legislativa concorrente;

- il TAR aveva ritenuto che l'art. 10 L. n. 353/2000 fosse applicabile pur in mancanza dello specifico censimento, tramite apposito catasto, dei soprassuoli già percorsi dal fuoco, ma quegli atti comunali erano necessari per la definizione delle zone vincolate ed in tal senso era la giurisprudenza formatasi sull'analoga normativa di cui alla L. n. 47/1975;

- la materia del governo del territorio era rimasta di competenza legislativa concorrente con la riforma di cui alla L. cost. n. 3/2001, ma in tale materia non erano consentite disposizioni legislative statali di tipo direttamente prescrittivo, per cui il TAR avrebbe dovuto interpretare la relativa normativa di riferimento statale e regionale in senso conforme alla Costituzione;

- il conteggio dei volumi oggetto di demolizione e ricostruzione non era erroneo e comunque il relativo calcolo non poteva ritenersi carente;

- neppure vi era stata violazione degli standard urbanistici, atteso che il Comune aveva correttamente tenuto conto della natura di residenza turistico-alberghiera dell'edificio da realizzare;

- neppure vi era stata errata progettazione del verde pubblico.

Con il secondo appello, il comune di Levanto ha in particolare precisato che la variante C.C. n. 62/1997 era decaduta per decorrenza dei termini di legge ed era stata confermata con deliberazioni C.C. n. 57/2000 e n. 69/2000; che il contratto d'area della provincia di La Spezia in data 22.6.1999 aveva previsto l'iniziativa imprenditoriale della società Multiprogress per l'edificazione di un complesso alberghiero in località Vallesanta e che il Comune di Levanto, con deliberazione C.C. n. 4 del 26.1.2001 relativo all'intera zona D3 Vallesanta, aveva adottato uno strumento di attuazione con un lieve allargamento del perimetro della zona D3 fino alla strada provinciale e funzionale ad una più corretta sistemazione dell'area verde; che la Provincia aveva negato l'approvazione di detto strumento attuativo ed il Comune di Levanto aveva recepito i rilievi dell'Amministrazione provinciale con deliberazione C.C. n. 91 del 11.12.2001 e quindi lo strumento attuativo veniva approvato, con alcune osservazioni, con decreto P.G.P. n. 1792 del 25.3.2002; che il Comune di

Levanto, con deliberazione C.C. n. 28 del 2.4.2002, adeguava lo strumento attuativo alle osservazioni provinciali; che la C.E.I., con parere del 31.5.2002, si esprimeva favorevolmente all'intervento; che la G.R. Liguria, con delibera n. 633 del 21.6.2002, escludeva l'assoggettabilità a VIA dell'intervento in questione e quindi la Conferenza dei servizi in sede deliberante, con prescrizioni, dava mandato al Comune di redigere i provvedimenti formali; che pertanto il comune rilasciava la concessione edilizia n. 29 del 31.7.2002 e quindi stipulava la convenzione con il soggetto attuatore. Ha infine confermato che in sede di conferenza dei servizi, alla presenza dei rappresentanti degli enti portatori degli interessi coinvolti ed in particolare dei rappresentanti della Regione e della Provincia, la L. n. 353/2000 non era stata ritenuta applicabile e tale orientamento era stato confermato dalla Regione e dalla Provincia anche dopo la proposizione del ricorso al TAR. Il Comune ha quindi dedotto doglianze analoghe a quelle proposte dalla società Multiprogress ed in particolare ha rilevato che il TAR aveva errato nel rigettare la questione di costituzionalità dell'art. 10 L. n. 353/2000 per violazione art. 117, comma 3°, Cost. per non essersi detta disposizione statale limitata a determinare i principi fondamentali.

In entrambi gli appelli, si sono costituiti i sigg. Lazzati Giampiero ed altri che hanno in particolare evidenziato che era stato disposto dall'autorità giudiziaria il sequestro preventivo del cantiere, confermato dalla Corte di Cassazione penale con sentenza n. 27779 del 27.6.2003.

Hanno poi controdedotto quanto segue:

- correttamente il TAR aveva riconosciuto il loro interesse al ricorso in quanto proprietari o titolari di diritti reali di godimento nell'ambito del complesso residenziale Club Cala Cristina, che era ricompreso all'interno della zona D3 di Vallesanta, e la realizzazione del complesso progettato avrebbe comportato una lesione diretta della loro sfera giuridica sotto forma di peggioramento della qualità della vita e perdita di valore delle unità immobiliari in relazione alle pesanti ricadute in termini ambientali ed urbanistici; che i vincoli ex lege n. 353/2000 incidevano comunque sull'edificabilità della zona;
- la zona in contestazione doveva considerarsi senz'altro boscata ed essa era stata percorsa per la maggior parte dal fuoco in esito agli eventi incendiari del 25-27.7.1999, come ritenuto dal TAR e come documentato dalla nota del 31.5.2002 della provincia di La Spezia, dalla certificazione del comune di Levanto del 31.5.2002, dal verbale di sopralluogo del Corpo Forestale dello Stato del 18.10.2002 e dalle prescrizioni del piano territoriale di coordinamento;
- nella specie non erano applicabili le più favorevoli disposizioni di cui alla L.R. n. 4/1999, in quanto l'entrata in vigore della Legge quadro n. 353/2000 imponeva alle Regioni di adeguare i rispettivi ordinamenti ai principi fondamentali posti dalla legge statale, con conseguente abrogazione delle disposizioni regionali incompatibili, ai sensi dell'art. 10 L. n. 63/1953;
- la legge costituzionale n. 3/2001 aveva ascrivito alla legislazione esclusiva dello Stato la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", per cui il Comune non poteva adottare nel 2001 lo strumento attuativo né procedere al rilascio della concessione edilizia nel 2002, essendo già entrata in vigore la L. n. 353/2000;

- nel corso del 2002 era stato presentato al Consiglio regionale della Liguria un disegno di legge di iniziativa della Giunta volto nella sostanza a superare la disciplina vincolistica di cui alla L. n. 353/2000, ma in senso contrario si era espressa l'Avvocatura distrettuale dello Stato con parere in data 12.5.2003; che anche in sede nazionale era stata presentata una proposta di modifica dell'art. 10 L. n. 353/2000;
- la lotta agli incendi boschivi atteneva alla tutela dell'ambiente in quanto diretta alla difesa del patrimonio boschivo nazionale quale bene insostituibile per la qualità della vita e perciò non rientrava nella legislazione concorrente del governo del territorio/urbanistica;
- il TAR non doveva sollevare alcuna questione di costituzionalità dell'art. 10 L. n. 353/2000;
- il TAR aveva correttamente escluso la subordinazione del vincolo di inedificabilità di cui alla L. n. 353/2000 alla concreta attuazione del catasto delle aree incendiate;
- il TAR aveva correttamente accolto le censure in ordine al conteggio delle volumetrie esistenti, sul rispetto degli standards e del verde pubblico.

In vista dell'udienza pubblica, sia gli appellanti che le parti resistenti hanno presentato memoria conclusiva.

Gli appellanti hanno fatto presente che la disciplina di cui alla L. n. 353/2000 era stata superata dalla L. n. 350/2003, per cui si era determinata cessazione della materia del contendere sul punto centrale della controversia, tanto è vero che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di La Spezia, con decreto P.M. del 29.1.2004, aveva revocato il sequestro preventivo della proprietà Multiprogress; che le altre censure dei ricorrenti originari erano infondate.

I resistenti a loro volta rilevato che la sopravvenuta L. n. 353/2003 non poteva sanare l'illegittimità degli atti impugnati e che il venir meno del divieto di edificazione poteva eventualmente rilevare nell'ambito dell'approvazione di un nuovo strumento urbanistico attuativo e conseguente rilascio del relativo titolo abilitativi. Hanno poi riproposto i motivi ritenuti assorbiti dal TAR; che d'altronde era intervenuto nel frattempo il Piano di Bacino approvato con D.C.P. n. 51/2003, il quale prevedeva che nelle aree a suscettività di dissesto elevata (P3), in cui era compresa la zona di Vallesanta, fossero vietate gli interventi di nuova costruzione, per cui attualmente il progetto sarebbe ora del tutto irrealizzabile.

A quest'ultimi rilievi si è opposta la Società Multiprogress facendo presente che l'area in contestazione ricadeva in zone P1 e P0, ovvero in zone a basso o nullo rischio frane, e che la riproposizione dei motivi assorbiti da parte dei ricorrenti originari era inammissibile.

All'udienza pubblica del 18.3.2005 i due ricorsi sono stati trattenuti per la decisione.

## DIRITTO

1. Con sentenza TAR Liguria, sez. I, n. 225 del 21.2.2003 è stato accolto il ricorso proposto dai sigg. Taddio Margherita, Lazzati G. Paolo ed altri avverso la concessione edilizia n. 29 del 31.7.2002 rilasciata dal comune di Levanto a favore della società Multiprogress ed atti presupposti.

Avverso detta sentenza hanno proposto autonomo appello sia la società Multiprogress che il comune di Levanto.

Resistono agli appelli i sigg. Lazzati G. Paolo ed altri.

2. Detti appelli vanno riuniti ai fini di un'unica decisione essendo rivolti avverso la stessa sentenza.

3. Gli appelli sono infondati.

3.1. Priva di pregio è l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione e di interesse.

Gli appellanti contestano la legittimazione e l'interesse dei ricorrenti originari mettendo in discussione non tanto la sussistenza di uno stabile collegamento con la zona oggetto di intervento, ma la mancanza di un interesse qualificato all'osservanza della normativa a tutela del patrimonio boschivo percorso dal fuoco, essendo essa garantita da un autonomo sistema di controlli e sanzioni amministrative, civili e penali.

Si osserva al riguardo che l'art. 31, comma 9, L. 17 agosto 1942 n. 1150, come modificato dall'art. 10 L. 6 agosto 1967 n. 765, ha riconosciuto una posizione qualificata e differenziata in capo a coloro che si trovano in una situazione di stabile collegamento con la zona di intervento edilizio e fanno valere l'osservanza delle prescrizioni che regolano l'edificazione (cfr., le decisioni di questo Consiglio, sez. V n. 4790 del del 28.6.2004, sez. VI n. 5458 del 5.8.2004), in quanto vi sia contrasto "con le disposizioni di legge o dei regolamenti o con le prescrizioni del piano regolatore e dei piani particolareggiati di esecuzione".

Per cui, quello che rileva è che sussistano delle prescrizioni limitative dell'edificabilità delle aree, a prescindere dagli specifici interessi pubblici che si intendono tutelare direttamente (ad es. urbanistici, sanitari, di pubblica incolumità, di carattere sociale e ambientale). Ininfluenza è poi la circostanza che le relative prescrizioni siano autonomamente tutelate con controlli d'ufficio e sanzioni amministrative, civili e penali, in quanto ciò non esclude la collaborazione dei privati al fine di meglio tutelare gli interessi pubblici coinvolti.

3.2. Non possono condividersi neppure le doglianze fondamentali degli appellanti, con le quali sostengono da un lato l'irrilevanza della norma statale di cui all'art. 10 L. 21.11.2000 n. 353 in relazione alla asserita prevalenza della normativa regionale (art. 46 L.R. Liguria 22.1.1999 n. 4) e dall'altro lato la necessità di fornire un'interpretazione ragionevole, pena l'incostituzionalità, della menzionata disposizione statale, tale quindi da circoscriverne gli effetti; viene comunque rilevata



l'insussistenza nel caso di specie di un'area boscata con conseguente inapplicabilità dell'art. 10 L. n. 353/2000.

3.2. 1. Innanzitutto, è necessario ribadire, in adesione a quanto ritenuto dal TAR, che la zona oggetto di intervento è stata interessata e percorsa dagli incendi del luglio 1999. Inoltre, la natura di area boscata emerge da una serie di elementi: in via di fatto, assumono rilievo le circostanze desumibili dai verbali e dall'attività di accertamento svolta dal Corpo forestale dello Stato, nonché le risultanze fotografiche acquisite in atti; in linea di diritto, risulta che l'area in questione è sottoposta a vincolo paesistico ambientale, per effetto dei decreti ministeriali 3.8.1959 e 24.4.1985, a norma della legge 1497/1939. In generale poi, la natura della zona emerge altresì dall'analisi dello studio organico d'insieme predisposto dal comune di Levanto nel dicembre del 2000 (versato in atti dai ricorrenti originari), in cui si asserisce che la parte superiore era caratterizzata dalla presenza di macchia mediterranea nonché di alberi di pino; che l'incendio del 1999 aveva percorso in modo consistente anche i terreni interessati dalla costruzione in esame (complesso alberghiero), con elevatissimo tasso di mortalità a carico del soprassuolo forestale, soprattutto pino marittimo, specie largamente prevalente.

La conferma discende anche dalla copiosa documentazione dalla quale emerge come le Amministrazioni pubbliche coinvolte si siano poste il relativo problema nel corso del complesso iter procedimentale, giungendo ad un esito negativo non sulla scorta dell'assenza di un'area boscata, ma sotto un profilo strettamente normativo di asserita prevalenza delle disposizioni di livello regionale, come del resto ribadito dalla Regione Liguria e dalla provincia di La Spezia con note dell'ottobre 2002 in riferimento a specifico quesito posto del comune di Levanto.

Né in senso contrario può valere la relazione tecnica redatta su incarico della società Multiprogress in data 9.12.2002, in quanto essa si limita a concludere in senso dubitativo, affermandosi che "non esistono le condizioni oggettive per verificare con precisione le aree interessate dal passaggio del fuoco e quali di queste fossero superfici boschive".

3.2.2. Al fine di stabilire la normativa applicabile nel caso in esame (legge statale n. 353/2000 o L.R. n. 4/1999, è opportuno innanzitutto richiamare il testo dell'art. 1 della L. n. 353/2000, a tenore del quale "le disposizioni della presente legge sono finalizzate alla conservazione e alla difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale quale bene insostituibile per la qualità della vita e costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" (comma 1); "Le regioni a statuto ordinario provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti sulla base delle disposizioni di principio della presente entro e non oltre un anno dalla data di entrata in vigore della stessa" (comma 3).

La norma rilevante è l'art. 10 comma 1 della legge 353 cit., che così dispone: "Le zone boscate ed i pascoli i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco non possono avere una destinazione diversa da quella preesistente all'incendio per almeno quindici anni. È comunque consentita la costruzione di opere pubbliche necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente. In tutti gli atti di compravendita di aree e immobili situati nelle predette zone, stipulati entro quindici anni dagli eventi previsti dal presente comma, deve essere espressamente richiamato il vincolo di cui al

primo periodo, pena la nullità dell'atto. È inoltre vietata per dieci anni, sui predetti soprassuoli, la realizzazione di edifici nonché di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive, fatti salvi i casi in cui per detta realizzazione sia stata già rilasciata, in data precedente l'incendio e sulla base degli strumenti urbanistici vigenti a tale data, la relativa autorizzazione o concessione. Sono vietate per cinque anni, sui predetti soprassuoli, le attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale sostenute con risorse finanziarie pubbliche, salvo specifica autorizzazione concessa dal Ministro dell'ambiente, per le aree naturali protette statali, o dalla regione competente, negli altri casi, per documentate situazioni di dissesto idrogeologico e nelle situazioni in cui sia urgente un intervento per la tutela di particolari valori ambientali e paesaggistici. Sono altresì vietati per dieci anni, limitatamente ai soprassuoli delle zone boscate percorsi dal fuoco, il pascolo e la caccia”.

Il successivo comma 2 statuisce che: “i comuni provvedono, entro novanta giorni dalla data di approvazione del piano regionale di cui al comma 1 dell'art. 3, a censire, tramite apposito catasto, i soprassuoli già percorsi dal fuoco nell'ultimo quinquennio, avvalendosi anche dei rilievi effettuati dal Corpo forestale dello Stato”.

Sulla base di tale ultima disposizione, gli appellanti ritengono comunque non operativi i limiti ed i divieti precedenti in quanto le Amministrazioni tenute non avrebbero ancora ottemperato ai suddetti obblighi amministrativi di accertamento. Tuttavia, tale prospettazione non è condivisibile, in quanto sarebbe incoerente rispetto alla ratio della norma, ai principi generali dell'ordinamento ed al corretto perseguimento degli interessi pubblici connessi e desumibili altresì dall'art. 1 della medesima legge 353, ritenere che l'operatività dei divieti e, più in generale delle prescrizioni fondamentali della norma, oltretutto caratterizzati dalla sanzione penale in caso di violazione (dettata dal successivo comma 4 del menzionato art. 10), possa essere subordinata all'effettivo adempimento di un'attività amministrativa di mera certificazione ed elencazione, e perciò di carattere dichiarativo e non costitutivo.

Gli appellanti sostengono che ogni caso sarebbe applicabile nella specie la più favorevole disposizione di cui all'art. 46 L.R. 4/ 1999, la quale, a differenza della normativa statale, non poneva il divieto di edificare per dieci anni nelle zone percorse dal fuoco per l'ipotesi in cui l'edificazione fosse consentita dai previgenti strumenti urbanistici, limitandosi a sancire che “tutte le zone boscate distrutte o danneggiate dal fuoco non possono avere per almeno quindici anni una disciplina urbanistica che introduca uno sfruttamento edificatorio delle relative aree ovvero una loro maggiore potenzialità edificatoria rispetto a quella vigente al momento dell'incendio, fatta eccezione per i mutamenti di destinazione d'uso che si rendano necessari ai fini della realizzazione di:

- a) opere pubbliche o spazi pubblici;
- b) opere volte all'antincendio boschivo;
- c) impianti tecnologici, in condotta o in cavo, compresi quelli aerei, anche se realizzati da soggetti privati”.

Tale tesi non può essere seguita.

Invero, deve ritenersi prevalente l'art. 10 della legge statale n. 353/2000, quale disposizione di legge successiva, nonché quale norma diretta a disciplinare ambiti ed a perseguire interessi attribuiti alla sfera di cognizione principale dello Stato.

Invero, la norma statale in esame appare riconducibile, da un lato, alla tutela dell'ambiente (rappresentato in particolare dal patrimonio boschivo nazionale), di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. s), Cost., dall'altro costituisce principio fondamentale ex art. 117, comma 3, Cost. per gli ambiti di competenza concorrente (in quanto incidente anche su governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali). Da ciò discende che, comunque, il valore ambiente protetto con la presente disposizione, dettata nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, ed i relativi principi non possono che investire anche gli ambiti eventualmente rimessi alla potestà normativa regionale: quest'ultima pertanto non può evidentemente derogare alle indicazioni fondamentali connesse alla tutela del valore suddetto.

Del pari manifestamente infondate appaiono le conseguenti eccezioni di presunta incostituzionalità della disposizione statale. A tale proposito, premesso quanto sopra precisato in ordine al riparto di competenze, la norma contestata appare consona ai parametri costituzionali di ragionevolezza sia in quanto generalmente diretta a tutelare principi fondamentali dell'ordinamento, sia in quanto le singole prescrizioni appaiono sostanzialmente rientranti nella discrezionalità del legislatore: non c'è alcuna palese illogicità, atteso che una volta conferita preminenza alla tutela dei beni collettivi suddetti costituzionalmente rilevanti, l'imposizione di un limite alle attività edificatorie svolte nell'interesse strettamente privatistico appare razionale e comunque rientrante nel richiamato ambito di discrezionalità.

Peraltro, quand'anche si dovesse considerare il settore degli incendi boschivi quale facente parte di ambiti oggetto di legislazione concorrente e non di legislazione esclusiva statale, secondo quanto sostenuto dagli appellanti, trovano applicazione *ratione temporis*, essendo la normativa statale successiva a quella regionale, i principi consolidati dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento al previgente art. 117 cost. (prima della L. cost. n. 3/2001), in base ai quali il sopravvenire di disposizioni statali aventi natura di principi fondamentali comporta, ai sensi dell'art. 10 L. 10.2.1953 n. 62, l'effetto dell'abrogazione delle disposizioni regionali incompatibili, anche se non è preclusa una successiva diversa disciplina della materia nel rispetto dei nuovi principi (cfr. Corte cost. n. 153 dell'8.5.1995 e n.171 del 18.5.1999). Inoltre, la normativa statale di cui all'art. 10 L. n. 353/2000 era vigente alla data di entrata in vigore della L. 5.6.2003 n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18.10.2001 n. 3), per cui essa continua ad applicarsi in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia, ai sensi dell'art. 1, 2° comma, L. n. 131/2003.

In conclusione, in adesione a quanto ritenuto dal TAR, deve ritenersi applicabile nella specie il divieto di cui all'art. 10, comma 1, L. n. 353/2000; infatti, accertato il passaggio del fuoco nel luglio del 1999 e la natura boscata dell'area, risulta del pari che, pur a fronte della astratta edificabilità (nei termini invero ristretti e rispettosi delle peculiarità ambientali del sito) di cui alla pianificazione preesistente, all'epoca dell'incendio non era stata rilasciata alcuna concessione edilizia né risultava proposto ovvero comunque in itinere un piano attuativo, necessario preliminarmente per la realizzazione di qualsiasi intervento di tale natura in zona.

3.2.3. Una volta stabilito che la concessione edilizia non poteva essere rilasciata, debbono considerarsi assorbite le ulteriori questioni sollevate in ordine al contenuto specifico della concessione rilasciata.

3.2.4. Nelle more del giudizio l'art. 10 L. n. 353/2000 è stato parzialmente modificato dall'art. 4, comma 173, L. 24.12.2003 n. 350, consentendosi l'edificabilità nelle zone boscate percorse da fuoco nei casi in cui l'intervento edilizio fosse previsto "in data precedente l'incendio dagli strumenti urbanistici vigenti a tale data"; ma tale nuova normativa, contrariamente a quanto richiesto dagli appellanti, non può comportare alcuna cessazione della materia del contendere nel presente giudizio, trattandosi di disciplina normativa sopravvenuta e non retroattiva rispetto agli atti in questa sede impugnati, salvo il riesame della situazione da parte delle Amministrazioni competenti. Analogamente, l'approvazione del Piano di Bacino con D.C.P n. 51/2003, non può comportare improcedibilità degli appelli per il fatto che esso, secondo i resistenti, sancirebbe che nelle aree a suscettività di dissesto elevata (P3), in cui sarebbe compresa la zona di Vallesanta, fossero vietate gli interventi di nuova costruzione, per cui attualmente il progetto sarebbe ora del tutto irrealizzabile, trattandosi di normativa urbanistica successiva che potrà essere valutata in sede di riesame della situazione.

3. Per quanto considerato, i due appelli debbono essere respinti.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. V), previa riunione, respinge gli appelli indicati in epigrafe. Spese compensate.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 18.3.2005 con l'intervento dei signori:

Sergio Santoro	Presidente
Cesare Lamberti	Consigliere
Claudio Marchitello	Consigliere
Aniello Cerreto	Consigliere Est.
Nicola Russo	Consigliere

L'ESTENSORE  
f.to Aniello Cerreto

IL PRESIDENTE  
f.to Sergio Santoro

IL SEGRETARIO  
f.to Francesco Cutrupi

DEPOSITATA IN SEGRETERIA  
IL 1° LUGLIO 2005  
(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE  
f.to Antonio Natale