Pubblicato il 10/07/2026

N. 05563/2026REG.PROV.COLL.
N. 05103/2025 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5103 del 2025, proposto dalla società Antares s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Nardelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro

il Comune di Bari, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Chiara Lonero Baldassarra, Michele Dell'Anna e Camilla Caporusso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale (T.A.R.) per la Puglia, sede di Bari, Sez. III, n. 317 del 10 marzo 2025 (non notificata), con la quale è stato respinto il ricorso proposto per l'annullamento del provvedimento di diniego di rilascio di un permesso di costruire, prot. n c_a662/2023/148634 del 27 aprile 2023, notificato in data 30 maggio 2023, per un intervento da eseguirsi in Bari, via Giulio Petroni n. 129, e degli atti

presupposti, nonché per la condanna del Comune di Bari al risarcimento dei danni.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bari;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2026 il Cons. Martina Arrivi e viste le conclusioni delle parti, come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe, la società Antares s.r.l. ha appellato la sentenza del T.A.R. Puglia n. 317 del 10 marzo 2025, con la quale è stato respinto il ricorso, proposto in primo grado, per l'annullamento di un diniego di permesso di costruire e per la condanna del Comune di Bari al risarcimento dei danni.

2. Con il provvedimento impugnato, adottato il 27 aprile 2023, il Comune aveva rigettato l'istanza, presentata da Antares s.r.l. il 30 dicembre 2021, di rilascio di un permesso di costruire per un intervento edilizio progettato in base alle premialità contemplate dal cd. piano casa pugliese, disciplinato dalla l.r. 14/2009. Nel provvedimento viene illustrato che:

- con sentenza della Corte costituzionale n. 17 del 10 febbraio 2023 è stata dichiara incostituzionale la l.r. 38/2021, nella parte in cui, modificando la l.r. 14/2009, aveva prorogato la vigenza del piano casa sino al 31 dicembre 2022;
- di conseguenza, in forza dell'art. 7 l.r. 14/2019, nel testo espunto dalle modificazioni incostituzionali, la normativa regionale sulle premialità edilizie è applicabile solo alle istanze di rilascio di permessi di costruire presentate, complete in ogni loro elemento, entro il 31 dicembre 2021;
- l'istanza di Antares s.r.l., a tale data, non era completa in ogni suo elemento, poiché mancante della relazione sul rispetto degli standard

urbanistici e dell'attestato di sostenibilità ambientale (cd. protocollo ITACA) o di documentazione attestante l'osservanza delle prescrizioni sul risparmio energetico degli edifici.

3. Con il ricorso di primo grado, la società ha lamentato l'illegittimità del provvedimento, sostenendo che:

- esso fosse tardivo rispetto all'intervenuta formazione del silenzio assenso sull'istanza di rilascio del permesso di costruire;

- i documenti mancanti non siano richiesti dalla disciplina di settore per il rilascio del titolo edilizio;

- l'amministrazione avrebbe dovuto applicare la normativa vigente al momento della presentazione dell'istanza, senza tener conto della sopravvenuta pronuncia di incostituzionalità.

4. Il T.A.R., richiamando vari precedenti giurisprudenziali, ha respinto il ricorso osservando che:

- le istanze di rilascio di permessi di costruire in base al piano casa non sono soggette al regime del silenzio assenso;

- le istanze possono considerarsi complete in ogni loro elemento solo se corredate da tutti i documenti necessari al rilascio del titolo edilizio e tale condizione non ricorre nel caso di specie, in quanto l'attestato di sostenibilità ambientale condiziona l'accesso al regime derogatorio del piano casa in materia di incrementi volumetrici e la relazione sugli standard è necessaria per la determinazione degli obblighi urbanistici correlati all'intervento;

- data la retroattività delle sentenze di incostituzionalità, esse si applicano anche ai procedimenti avviati prima della loro emanazione.

Stante l'infondatezza della domanda di annullamento, il T.A.R. ha respinto anche la domanda risarcitoria, per insussistenza dell'illecito ascritto all'amministrazione comunale.

5. La società ha appellato la sentenza per le seguenti ragioni.

I) Il giudice di primo grado avrebbe errato nel ritenere che l'istituto del silenzio assenso sia inapplicabile alle istanze di permesso di costruire presentate in base al piano casa, dal momento che, in virtù dell'art. 20 l. 241/1990, il silenzio assenso ha un'applicazione generalizzata, fatta eccezione per le esclusioni tassativamente indicate nel quarto comma di tale norma e qui non ricorrenti.

II) Il primo giudice avrebbe errato anche nel giudicare l'istanza di permesso di costruire incompleta. Né la l.r. 14/2009 né il d.p.r. 380/2001 contengono un elenco tassativo dei documenti da produrre a pena di irricevibilità delle istanze, perciò la documentazione integrativa può essere acquisita nel corso dell'istruttoria procedimentale, esattamente come avvenuto nella fattispecie, a seguito delle due richieste di integrazione documentale indirizzate dal Comune e regolarmente evase dall'appellante. Inoltre:

- l'attestato di sostenibilità ambientale deve essere prodotto, in base all'art. 4, co. 4, l.r. 14/2009, entro la segnalazione certificata di agibilità dell'immobile e, quindi, in una fase successiva al rilascio del titolo edilizio, anche perché, per la certificazione ambientale, è necessaria una verifica oggettiva delle prestazioni energetiche e ambientali dell'edificio *post operam*, la quale, per sua natura, non può essere anticipata alla fase progettuale;

- l'art. 5, co. 3, lett. b), l.r. 14/2009 subordina il rilascio del titolo edilizio alla cessione delle aree a standard in misura corrispondente all'aumento volumetrico previsto o alla loro monetizzazione, ma non richiede la produzione di una specifica relazione sul rispetto di tale condizione, perciò spetta all'ufficio comunale indicare le aree da cedere o monetizzarne il valore.

III) Ulteriormente, T.A.R. avrebbe illegittimamente applicato alla fattispecie il principio del *tempus regit actum* (in forza del quale il provvedimento è soggetto alla normativa vigente al momento della sua emanazione), ancorché vi fosse una disposizione in deroga a tale principio,

ossia l'art. 7 l.r. 14/2009, che subordina l'accesso al regime premiale del piano casa al quadro vigente al momento della presentazione delle istanze di rilascio dei titoli edilizi.

IV) Viene, di seguito, riproposta la domanda di risarcimento del danno da illegittimo e tardivo esercizio del potere, rimandando, quanto alla liquidazione del risarcimento, a una perizia di parte prodotta già in primo grado.

V) Infine, viene riproposta la richiesta (non evasa dal giudice di primo grado) di disporre una verificazione per accertare la completezza dell'istanza di permesso di costruire e, pertanto, la legittimità del diniego impugnato.

6. Si è costituito il Comune di Bari, chiedendo il rigetto dell'appello.

7. Il ricorso è stato trattenuto in decisione all'udienza pubblica del 23 aprile 2026.

8. La causa è suscettibile di definizione sulla base degli atti, senza necessità degli approfondimenti istruttori sollecitati dall'appellante.

9. Nel merito, l'appello è infondato.

10. Con riferimento al primo punto controverso, è consolidato l'indirizzo per cui non è possibile configurare il silenzio assenso sulle istanze di rilascio di permessi di costruire per interventi edilizi basati sul piano casa. Recentemente, proprio con riferimento alla legislazione sul piano casa della Regione Puglia, la Sezione (Cons. Stato, Sez. IV, 9 aprile 2025 n. 3002; Id., 25 giugno 2025; Id., 11 dicembre 2025, n. 9795) ha osservato che:

- l'istanza presentata ai sensi del piano casa non è riconducibile al paradigma declinato dalla normativa in materia di silenzio assenso, ma a una fattispecie di silenzio inadempimento, in quanto la disciplina di cui all'art. 20, co. 8, d.p.r. 380/2001 è applicabile unicamente al rilascio dei titoli edilizi ordinari;

- la circostanza che il piano casa sia regolato anche con leggi regionali differenziate, che consentono interventi in deroga agli strumenti urbanistici con l'obiettivo di rilancio del settore edile, comporta che il contenuto del provvedimento, di assenso o di rigetto, del permesso di costruire, richiesto sulla base delle diverse norme regionali, non risulti predeterminato a monte, escludendo, dunque, in radice la sussistenza dei presupposti affinché possa formarsi il silenzio assenso;

- quest'ultimo, infatti, per assurgere a carattere di generalità e, quindi, di applicazione generalizzata, deve trovare tipizzati, nella fonte di regolazione, nazionale o regionale, i suoi elementi costitutivi, che non si rinvengono, invece, nelle istanze presentate ai sensi della normativa sul piano casa, poiché l'intervento da realizzare è intrinsecamente difforme dai parametri urbanistici, ovvero non conforme alla normativa statale e regionale a regime, ragion per cui necessita, per definizione, del permesso di costruire espresso, che tale deroga verifichi (sul piano dei presupposti) e autorizzi (sul piano della edificabilità eccezionale).

11. Allo scrutinio delle restanti doglianze occorre premettere un'analisi del quadro normativo di riferimento.

Come già anticipato, la l.r. 14/2009, sul piano casa della Regione Puglia, ha introdotto misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia, consentendo interventi anche in deroga agli strumenti urbanistici, entro termini ben definiti.

Il regime temporale di applicazione della normativa introdotta dalla l.r. 14/2009, più volte prorogata nel corso degli anni, da ultimo con l.r. 38/2021, dipende dalla data di presentazione dell'istanza edilizia. In particolare, l'art. 7 l.r. 14/2009, nella versione modificata dalla l.r. 38/2021, fissava al 31 dicembre 2022 il termine ultimo per la presentazione delle istanze edilizie basate sulle previsioni derogatorie del piano casa, stabilendo che «*tutti gli interventi previsti dalla presente legge sono realizzabili solo se la segnalazione certificata di inizio attività in*

alternativa al permesso di costruire o l'istanza per il rilascio del permesso di costruire risultano presentate, complete in ogni loro elemento, entro il 31 dicembre 2022». Inoltre, l'art. 5 l.r. 51/2017 prevede che l'art. 7 l.r. 14/2009 si interpreta nel senso che «*la data di presentazione dell'istanza per permesso di costruire, purché completa in ogni suo elemento, costituisce anche riferimento temporale per la determinazione della normativa edilizia regionale applicabile ai fini del rilascio del titolo*».

Tuttavia, l'estensione al 31 dicembre 2022 del termine di presentazione dell'istanza è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con sentenza n. 17 del 10 febbraio 2023, con conseguente ripristino del termine derivante dalla precedente proroga del piano casa, scaduta il 31 dicembre 2021.

Ne consegue che le istanze edilizie possono essere vagliate in base al regime derogatorio solo se presentate, "complete in ogni loro elemento", entro il 31 dicembre 2021.

12. Con il terzo motivo (logicamente presupposto al secondo) l'appellante sostiene di poter sfruttare la precedente versione dell'art. 7 l.r. 14/2009 e, così, la finestra temporale del 31 dicembre 2022 per la presentazione di una istanza completa, in quanto tale era la norma vigente al momento della presentazione dell'istanza (30 dicembre 2021). Ciò in quanto, in deroga al principio *tempus regit actum*, in relazione al piano casa la normativa applicabile è, per l'appunto, quella in vigore al momento dell'istanza, senza che rilevino le sopravvenienze intervenute da lì all'adozione del provvedimento.

La censura va disattesa in quanto non considera che – come invece correttamente evidenziato dal giudice di primo grado – la sentenza della Corte costituzionale che dichiara incostituzionale una norma di legge ha effetto retroattivo, salvo il limite dei rapporti esauriti (artt. 136 Cost. e 30 l. 87/1953), perciò espunge la disposizione dal tessuto legislativo a partire da quando essa è stata inserita. Ne consegue che il quadro normativo vigente

al momento della presentazione dell'istanza dell'appellante risultava già conformato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 17 del 2023 e, pertanto, la finestra temporale entro cui accedere al piano casa era quella del 31 dicembre 2021.

La conclusione dipende, come già esposto, dalla retroattività della declaratoria di incostituzionalità della legge e non dal principio *tempus regit actum*. Del resto, quand'anche il provvedimento fosse stato adottato prima della pubblicazione della sentenza (e l'amministrazione non ne avrebbe, quindi, potuto tener conto), esso avrebbe comunque risentito della pronuncia di incostituzionalità, poiché sarebbe stato afflitto da una eccezionale condizione di invalidità sopravvenuta, discendente proprio della retrodatazione degli effetti delle sentenze annullatorie della Corte costituzionale (Cons. Stato, Sez. IV, 4 maggio 2023, n. 4523).

13. È dirimente, perciò, verificare se l'istanza presentata dall'appellante potesse dirsi completa già al 31 dicembre 2021. Con il secondo motivo di appello viene dedotto che tale condizione fosse sussistente, sia in base all'assenza di norme che indicano i documenti che debbono essere presentati assieme all'istanza di rilascio del permesso di costruire, sia in ragione della non essenzialità dei documenti mancanti ai fini della ricevibilità o dell'istruzione della pratica.

Anche questa doglianza è infondata, sul punto potendosi richiamare le considerazioni espresse in due specifici precedenti di Sezione, vertenti su casi analoghi (Cons. Stato, Sez. IV, 11 dicembre 2025, nn. 9795 e 9796).

Stante il carattere eccezionale della disciplina sul piano casa, è comprensibile che il legislatore ne abbia subordinato l'applicazione a un rigoroso presupposto di completezza dell'istanza, onde scongiurare la frettolosa presentazione di pratiche solo abbozzate o documentalmente carenti per inserirsi nella finestra temporale di riferimento, riservandosi ulteriore tempo per la definizione del progetto e per la raccolta della documentazione necessaria.

Come già chiarito dalla Sezione, la «*completezza va valutata in funzione del tipo di intervento edilizio richiesto e della possibilità per l'Amministrazione di svolgere l'istruttoria in modo completo ed esaustivo. Una domanda può considerarsi completa solo se corredata di tutti gli elementi identificativi dell'intervento e di quelli documentali idonei a consentire la valutazione del progetto nel suo complesso*» (Cons. Stato, Sez. IV, 11 dicembre 2025, nn. 9795 e 9796). Ne consegue che una istanza non è completa se manca anche un solo documento necessario per il rilascio del titolo edilizio secondo le disposizioni del piano casa. Il concetto di completezza non coincide con quello di ricevibilità dell'istanza: una istanza è ricevibile se è suscettibile di essere istruita dall'amministrazione, ancorché richieda integrazioni progettuali o documentali; una istanza è, invece, completa se è suscettibile di accoglimento senza necessità di supplementi istruttori.

Pertanto, è irrilevante che la legge (nazionale o regionale) non rechi un elenco dei documenti indispensabili ai fini della ricevibilità delle istanze, come anche è ininfluente che l'amministrazione possa conseguire i documenti mancanti tramite il soccorso istruttorio.

Nel caso di specie, l'istanza è stata correttamente qualificata come incompleta, giacché, alla data del 31 dicembre 2021, non erano stati ancora prodotti l'attestazione relativa alla sostenibilità ambientale del progetto e la relazione sul rispetto degli standard urbanistici.

L'asseverazione sul rispetto della normativa in materia di risparmio energetico è propedeutica al conseguimento delle premialità volumetriche del piano casa. L'art. 4, co. 4, l.r. 14/2009 prevede, infatti, che «[l]'*incremento volumetrico previsto dal presente articolo si applica a condizione che la ricostruzione venga realizzata secondo i criteri di edilizia sostenibile indicati dalla legge regionale 10 giugno 2008, n. 13 (Norme per l'abitare sostenibile). A tal fine, l'edificio ricostruito deve acquisire almeno il punteggio 2 nello strumento di valutazione previsto*

dalla L.R. n. 13/2008 e dotarsi della certificazione di cui all'articolo 9 della stessa legge prima della presentazione della segnalazione certificata di agibilità dì cui all'articolo 24 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (TUE), emanato con d.p.r. 380/2001». Ne consegue che un intervento che sfrutti una volumetria aggiuntiva non può essere asseverato se non risultano rispettate le condizioni indicate dalla norma. La circostanza, valorizzata nel ricorso, che l'attestato di sostenibilità ambientale (da redigere in conformità al modello regionale del protocollo ITACA) debba essere presentato in vista della segnalazione certificata di agibilità (art. 4, co. 4, l.r. 14/2009) non fa venir meno l'obbligo di predisporre, già in sede di progettazione (e, quindi, di presentazione dell'istanza di rilascio del permesso di costruire) la documentazione attestante il rispetto delle condizioni normative all'accesso ai benefici volumetrici. Nel caso di specie, nel provvedimento si evidenzia che, al 31 dicembre 2021, l'istanza non era corredata del certificato di sostenibilità ambientale ovvero di una dichiarazione comunque attestante l'avverarsi delle disposizioni dettate dall'art. 4, co. 4, l.r. 14/2009 e che tale documentazione era stata fornita solo in seguito a un'apposita richiesta comunale, nella quale si faceva presente che non era stato dichiarato «*il punteggio di sostenibilità che raggiungerà il fabbricato progettato*», sicché, per l'appunto, non risultava verificato il rispetto della citata disposizione. Emerge, pertanto, non una mera carenza formale (*i.e.* la mancata presentazione dell'attestato di sostenibilità ambientale secondo il protocollo ITACA), ma l'omissione di una informazione (il punteggio di sostenibilità del fabbricato) necessaria al conseguimento della premialità volumetrica. Tale carenza informativa, tra l'altro, sottende una incompletezza progettuale, visto che la stessa parte appellante ha dichiarato che, alla data del 31 dicembre 2021, non era possibile presentare l'attestato di sostenibilità ambientale, in quanto non era ancora definita la progettazione degli impianti tecnologici e la progettazione energetica

dell'involucro delle unità immobiliari. Tali incombenze, peraltro, sono state completate durante la pratica edilizia, tant'è che la documentazione è stata fornita il 15 febbraio 2022, il che smentisce anche l'affermazione di parte appellante secondo cui le informazioni richieste sarebbero ottenibili solo *post operam*.

Parimenti essenziale per il rilascio del titolo edilizio è la verifica del rispetto degli standard correlati all'incremento del carico urbanistico generato dall'intervento, presupposto che, come noto, si soddisfa mediante la cessione all'amministrazione di aree da destinare a opere di urbanizzazione o, in mancanza, mediante monetizzazione degli standard con il pagamento di una somma corrispondente al costo di acquisizione delle aree. Lo stesso art. 5, co. 3, l.r. 14/2009 prevede che «[l]*a formazione del titolo abilitativo per la realizzazione degli interventi* […] *è subordinato:* […] *b) alla cessione delle aree a standard in misura corrispondente all'aumento volumetrico previsto. Il comune può prevedere che l'interessato, qualora sia impossibile reperire in tutto o in parte dette aree, in alternativa alla cessione (totale o parziale), provveda alla monetizzazione degli standard mediante pagamento di una somma commisurata al costo di acquisizione di altre aree, equivalenti per estensione e comparabili per ubicazione e destinazione a quelle che dovrebbero essere cedute. Gli introiti derivanti dalla monetizzazione degli standard devono essere vincolati all'acquisizione, da parte del comune, di aree destinate alle attrezzature e opere di urbanizzazione secondaria di interesse generale o destinate a servizi di quartiere, nonché alla realizzazione o riqualificazione di dette opere e servizi e all'abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici*». Nella fattispecie, il progetto, al 31 dicembre 2021, non era corredato da una relazione (prodotta solo il 22 luglio 2022) che dimostrasse il rispetto degli standard, sicché l'intervento non avrebbe potuto essere licenziato. A nulla rileva che la legge non richieda esplicitamente di redigere siffatta relazione,

poiché ciò che è dirimente è la mancata produzione dell'informazione funzionale alla verifica del presupposto normativo.

14. Deve essere, infine, respinta la domanda risarcitoria (e, quindi, il relativo motivo di appello), poiché l'infondatezza delle censure mosse al provvedimento lascia emergere la non spettanza del bene della vita perduto dall'appellante e, quindi, la non ingiustizia del danno lamentato.

15. Le spese del secondo grado di giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna parte appellante al pagamento, in favore del Comune di Bari, delle spese del secondo grado di giudizio, liquidate in euro 5.000 per compensi, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Martina Arrivi

IL PRESIDENTE
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO