

N. 00066/2012 REG.PROV.COLL.
N. 00011/2008 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna
sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 11 del 2008 proposto da MO.PE S.r.l., in persona del legale rappresentante Maurizio Montanari, difesa e rappresentata dall'avv. Cinzia Panni ed elettivamente domiciliata in Parma, via Repubblica n. 97, presso lo studio dell'avv. Daniela Barigazzi;

contro

il Comune di Piacenza, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Elena Vezzulli ed elettivamente domiciliato in Parma, via Cantelli n. 9, presso lo studio dell'avv. Paolo Zucchi;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 0070550 del 18 ottobre 2007, con cui il Dirigente dello Sportello Unico dell'Edilizia e delle Attività produttive del Comune di Piacenza ha dichiarato di non assentire la d.i.a. n. 1472/2007, presentata dalla società ricorrente a sanatoria dell'abusiva demolizione delle murature perimetrali un fabbricato;

dell'ordinanza n. 681 del 19 ottobre 2007, con cui il Dirigente dello Sportello Unico dell'Edilizia e delle Attività produttive del Comune di Piacenza ha disposto la revoca del permesso di costruire n. 232/2007 del 15 maggio 2007, rilasciato ai sensi dell'art. 22.05.02 delle n.t.a. del piano regolatore per i lavori di ristrutturazione ed ampliamento di un edificio sito in via Montebello n. 63.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Udito, per l'Amministrazione comunale, alla pubblica udienza del 25 gennaio 2012 il difensore come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con permesso di costruire n. 232/2007 del 15 maggio 2007 il Comune di Piacenza assentiva alla Studio Immobiliare Piacenza S.r.l. (cui è poi subentrata la società ricorrente), ai sensi dell'art. 22.05.02 delle n.t.a. del piano regolatore, l'esecuzione dei lavori di ristrutturazione ed ampliamento di un edificio sito in via Montebello n. 63, con la prescrizione che fosse mantenuta inalterata, e quindi non demolita, una parte del fabbricato (murature perimetrali), dettagliatamente indicata in progetto. Avendo accertato,

successivamente, l'inosservanza di detta prescrizione – per l'intervenuta totale demolizione dell'edificio –, l'Amministrazione comunale disponeva prima l'immediata sospensione dei lavori (ordinanza n. 574 del 10 settembre 2007), dichiarava poi di non assentire, perché inammissibile, la d.i.a. n. 1472/2007 presentata dalla ricorrente a sanatoria delle abusive opere di demolizione (provvedimento prot. n. 0070550 del 18 ottobre 2007, a firma del Dirigente dello Sportello Unico dell'Edilizia e delle Attività produttive) e revocava infine il permesso di costruire n. 232/2007 del 15 maggio 2007 (ordinanza n. 681 del 19 ottobre 2007, a firma del Dirigente dello Sportello Unico dell'Edilizia e delle Attività produttive).

Avverso il diniego di d.i.a. in sanatoria e la revoca del titolo abilitativo ha proposto impugnativa la società ricorrente. Imputa all'Amministrazione comunale di avere erroneamente considerato inammissibile la d.i.a., sia per non derivare dal disposto dell'art. 22.05.02 delle n.t.a. una effettiva preclusione alla ricostruzione dei fabbricati dei quali si sia resa necessaria l'integrale demolizione, sia per risultare inclusi tra gli interventi soggetti a d.i.a. anche le ristrutturazioni (art. 8 legge reg. n. 31/2002); censura, poi, il capo di motivazione con cui si esclude che possa valere come muratura ancora esistente quella parte residua di fabbricato posta ad una quota inferiore rispetto al livello del marciapiede, e ciò in quanto il fondo urbano si troverebbe in realtà al di sotto del piano del marciapiede stesso; censura altresì il capo di motivazione imperniato sulla tardiva

presentazione della perizia statica, per non essersi tenuto conto della circostanza che solo nel corso di esecuzione dei lavori sarebbero emerse difficoltà tecniche poi all'origine dell'imprevista ed indifferibile demolizione delle murature che era prescritto fossero da conservare integre; si duole, ancora, della disparità di trattamento rispetto a casi analoghi, avendo in passato l'Amministrazione comunale assentito interventi del tutto identici a quello ora invece oggetto di misure repressive; denuncia, infine, l'indebito esercizio del potere di revoca del permesso di costruire per questioni che non attengono a vizi di merito, e comunque l'erronea applicazione dell'art. 22.05.02 delle n.t.a., ma anche l'ingiustificata conclusione per cui non sarebbe ora più possibile determinare il perimetro del fabbricato preesistente. Di qui la richiesta di annullamento degli atti impugnati. Si è costituito in giudizio il Comune di Piacenza, resistendo al gravame.

L'istanza cautelare della società ricorrente veniva respinta dalla Sezione alla Camera di Consiglio del 5 febbraio 2008 (ord. n. 27/2008).

All'udienza del 25 gennaio 2012, ascoltato il rappresentante dell'Amministrazione comunale, la causa è passata in decisione.

Ritiene il Collegio di dover muovere dall'esame dell'art. 22.05.02 delle n.t.a. del piano regolatore comunale, norma urbanistica la cui applicazione ha dato origine alla controversia ("Gli interventi di ampliamento, inteso come estensione della superficie e/o dell'altezza della costruzione preesistente, di edifici esistenti nei Tessuti di cui ai successivi artt. 25,

26, 27, 28, 29 e 30 non sono disciplinati dagli indici urbanistico-ecologici previsti per ciascun tessuto, ma da una valutazione di merito del progetto di ampliamento, anche su parere conforme della Commissione Edilizia, che, fatti salvi i diritti di terzi, tenga conto delle caratteristiche qualitative del contesto urbano (altezze, allineamenti, linee di gronda, rapporti fra spazi coperti e scoperti ecc.), della morfologia urbana in generale, della tipologia dell'edificio e dei suoi caratteri architettonici; tali ampliamenti, che non potranno mai configurarsi come edifici autonomi, dovranno comunque essere contenuti all'interno del limite di utilizzazione fondiaria di 1 mq/mq. e con distanze minime dai confini pari a metri 3,00 e a distanze minime tra i fabbricati pari a metri 6,00"). Si tratta di disposizione che, con esclusivo riferimento agli "...interventi di ampliamento ... di edifici esistenti ..." che non diano luogo ad "...edifici autonomi ...", deroga agli indici urbanistico-ecologici stabiliti in via ordinaria nelle varie zone della c.d. «città consolidata» e deroga altresì alle comuni distanze minime da confini e fabbricati: vi rientrano, come è evidente, le opere indirizzate alla trasformazione di manufatti già presenti sul territorio e per questo produttive di un minore impatto rispetto ai nuovi insediamenti edificatori, sicché le opere ammesse appaiono ascrivibili alla categoria degli «interventi di ristrutturazione edilizia» di cui all'art. 10, comma 1, lett. c), del t.u. n. 380 del 2001, ovvero degli interventi che, pur avendo carattere innovativo – in ciò differenziandosi da quelli di tipo manutentivo/conservativo –, si distinguono tuttavia dagli «interventi di nuova costruzione» per innestarsi su manufatti già esistenti attraverso la sovrapposizione di un "...un insieme sistematico di opere che

possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente ...” (art. 3, comma 1, lett. d), t.u. n. 380/2001) con “... aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici ...” (art. 10, comma 1, lett. c), t.u. n. 380/2001). Ne resta di conseguenza esclusa la particolare categoria della “ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione”, contemplata dall’art. 3 del t.u. del 2001 (“... Nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica”), che si connota per la conservazione di sagoma e volumi dell’edificio originario, mentre la “ristrutturazione con ampliamento” prescinde dalla demolizione dell’intero fabbricato ed implica evidentemente le sole demolizioni parziali che, senza alterazione degli elementi strutturali che qualificano l’immobile preesistente, consentano tuttavia le opere preordinate al nuovo assetto del manufatto edilizio (per la netta distinzione tra le due tipologie di ristrutturazione cfr., tra le altre, TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 28 gennaio 2011 n. 260). D’altra parte, l’art. 3, comma 2, del t.u. n. 380 del 2001 attribuisce carattere cogente alle tipologie di interventi edilizi ivi delineati (“... Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi ...”), con la conseguenza che le opere previste dall’art. 22.05.02 delle n.t.a. del piano regolatore comunale, anche per il carattere derogatorio della relativa disciplina e la dichiarata volontà di circoscrivere il proprio ambito di applicazione alla mera

trasformazione degli edifici preesistenti senza stravolgimento dello stato dei luoghi, non possono che ricondursi alle "ristrutturazioni con ampliamento", secondo le caratteristiche che la legge assegna loro. Ciò premesso, e venendo alla fattispecie oggetto della controversia, ben si comprendono innanzi tutto le ragioni per le quali il permesso di costruire, nell'assentire i lavori di ristrutturazione ed ampliamento del fabbricato di via Montebello, avesse prescritto il "...mantenimento delle strutture indicate in progetto come murature da non demolire ...". La sopraggiunta demolizione integrale del fabbricato ha però determinato il perimento dell'immobile, evento incompatibile con una tipologia di ristrutturazione che non contempla la rimozione delle strutture portanti dell'edificio interessato dall'intervento, sì da ostare alla sanatoria invocata dalla ricorrente e da giustificare quindi il diniego opposto dall'Amministrazione comunale, che non ha potuto che prendere atto del venir meno di una condizione per la legittima prosecuzione dei lavori; né, del resto, è possibile scorporare la parte dell'edificio demolito e renderla autonomamente oggetto di una ristrutturazione con demolizione e ricostruzione, perché l'intervento edilizio va considerato unitariamente – pena un artificioso frazionamento dei lavori suscettibile di vanificare le regole di settore – , e va nel suo complesso vagliato circa la rispondenza alla disciplina urbanistica che definisce le modalità di edificazione nell'area interessata. E' pur vero, poi, che possono in generale verificarsi crolli accidentali nel corso di esecuzione dei lavori o che possono emergere ab initio carenze strutturali necessitanti di misure di rimozione

dell'intero fabbricato, tuttavia la società ricorrente non ha dato prova della circostanza che la sopraggiunta esigenza di demolizione delle murature instabili fosse riconducibile a cause estranee all'attività di esecuzione dei lavori (la perizia del 31 agosto 2007 si limita a descrivere lo stato dei luoghi e a formulare un giudizio negativo circa l'efficienza statica delle strutture in essere), e neppure è stato provato che già prima dell'inizio dei lavori il fabbricato denunciasse carenze di questo tipo, ricadendo peraltro su chi presenta il progetto l'onere di verificare in modo puntuale la fattibilità tecnica di un intervento di ristrutturazione che si risolve nella sovrapposizione di nuove opere a strutture preesistenti; se, dunque, si sia trattato di un evento imprevedibile, o se la responsabilità dell'accaduto vada ricondotta a terzi, restano ipotesi prive di riscontro, nessuna prova in tal senso avendo offerto l'interessata, che non avendovi provveduto risponde pertanto dell'ingiustificata inosservanza della prescrizione contenuta nel permesso di costruire.

Quanto, ancora, alla questione dell'entità della muratura residua e della sua idoneità o meno a costituire indice di sopravvivenza del manufatto preesistente, osserva il Collegio che si tratta di porzione di fabbricato che, indipendentemente dalla collocazione al di sotto del piano del marciapiede stradale, presenta dimensioni così ridotte (mt. 5,30 x cm. 50) da non potere in sé conservare rilevanza ai fini della ristrutturazione dell'edificio. Per quel che concerne, infine, la lamentata disparità di trattamento rispetto a casi analoghi – in precedenza asseritamente definiti in senso favorevole ai titolari del

permesso di costruire –, il Collegio reputa sufficiente richiamare il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui in relazione agli atti espressione di un potere amministrativo vincolato non vengono in rilievo profili di eccesso di potere quali la disparità di trattamento, propri dell'esercizio del potere discrezionale, non essendo ammissibile che eventuali illegittimità commesse a beneficio di altri diano successivamente titolo ad invocare un'ulteriore violazione della legge (v., tra le altre, Cons. Stato, Sez. IV, 14 aprile 2010 n. 2105).

Stante l'impossibilità di sanare l'abusiva demolizione dell'intero fabbricato e tenuto conto dell'irreversibilità dello stato dei luoghi in tal modo determinatasi, resta da accertare la sorte del permesso di costruire rilasciato ai sensi dell'art. 22.05.02 delle n.t.a. del piano regolatore comunale. Il Collegio è dell'avviso che, in conformità di quanto già statuito in casi simili (v. TAR Valle d'Aosta 22 maggio 1998 n. 65; Cons. Stato, Sez. V, 16 luglio 1984 n. 541), la sopraggiunta impossibilità di realizzare l'opera in conseguenza di una radicale modificazione della situazione di fatto renda necessaria l'adozione di un atto che dichiari la decadenza del titolo abilitativo, essendo quello della "decadenza" un istituto di generale applicazione, ove nell'ambito di operatività dei costituiti rapporti si manifestino eventi impeditivi della loro attuazione. E tale, pertanto, è la reale portata da riconoscere alla determinazione assunta nella fattispecie dall'ente locale, essendo noto che gli atti amministrativi devono essere interpretati non solo in base al loro tenore letterale ma anche avendo riguardo al potere effettivamente esercitato dall'Amministrazione, sì che ai fini della loro

qualificazione giuridica e dei loro effetti occorre prescindere dal nomen iuris adottato (v., ex multis, TAR Sardegna 10 agosto 2010 n. 2098); la circostanza, allora, che si sia formalmente disposta la revoca del permesso di costruire non vizia in sé il provvedimento, essendo evidente dalle argomentazioni utilizzate che l'Autorità decidente abbia fatto automaticamente derivare dall'oramai impossibile effettuazione dell'intervento secondo le modalità stabilite dal permesso di costruire il venir meno, per decadenza, del titolo abilitativo stesso, a questo punto privato del suo oggetto, e quindi si sia avvalsa di un potere diverso da quello nominativamente indicato.

Per le esposte considerazioni, il ricorso va respinto.

La peculiarità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione di Parma, pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Parma, nella Camera di Consiglio del 25 gennaio 2012, con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Italo Caso, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/01/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)