

N. 01610/2014REG.PROV.COLL.

N. 02629/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 2629 del 2013, proposto da:

Imma S.p.A., rappresentata e difesa dall'avv. Enrico Salone, con domicilio eletto presso Antonia De Angelis in Roma, via Portuense, 104;

contro

Comune di Cagliari, rappresentato e difeso dall'avv. Genziana Farci, con domicilio eletto presso Viviana Callini in Roma, via Archimede, N. 10; Sportello Unico per le Attività Produttive del Comune di Cagliari;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. SARDEGNA - CAGLIARI: SEZIONE II, n. 00933/2012, resa tra le parti, concernente diniego concessione edilizia

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Cagliari;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 ottobre 2013 il Cons. Raffaele Potenza e uditi per le parti gli avvocati Salone e Lesti, per delega dell'Avv. Farci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con ricorso al TAR Sardegna, la società IMMA esponeva di aver acquistati la proprietà di un edificio (sito in Cagliari, via La Vega n. 6, distinto in catasto al foglio 18, mappale 3722, compreso in zona B6 del vigente PUC) per il quale la venditrice aveva ottenuto l'autorizzazione all'esecuzione di lavori di ristrutturazione con cambio di destinazione d'uso. In data 14 maggio 2010 la società ricorrente comunicava al Comune l'inizio dei lavori.

- Il successivo 31 maggio 2010, detta società, volendo beneficiare del premio di volumetria previsto dalla legge regionale n. 4 del 23 ottobre 2009 (c.d. piano casa), comunicava la sospensione dei lavori e chiedeva al Comune di Cagliari la concessione edilizia per l'edificazione di un nuovo edificio residenziale, da realizzare mediante demolizione e ricostruzione del fabbricato esistente, con ampliamento volumetrico del 30% ai sensi dell'art. 5 della citata legge regionale n. 4/2009.

- Lo stesso 31 maggio 2010 la ricorrente chiedeva alla competente Soprintendenza e al Comune di Cagliari anche il rilascio di un nuovo nulla-osta paesaggistico ex art. 146 del D.Lgvo n. 42/2004.

- Nella conferenza di servizi del 13 ottobre 2010, tuttavia, il Responsabile del Servizio Edilizia Privata del Comune, richiamando il parere reso dalla Commissione Edilizia, esprimeva parere contrario all'intervento proposto, formulando la seguente serie di rilievi:

i distacchi del nuovo edificio in progetto dal confine su strada e dal confine laterale sono inferiori a quelli stabiliti dal PUC all'art. 17, sottozona B6, comma 6, delle NTA;

- l'altezza complessiva dell'edificio in progetto supera il limite di altezza previsto dal PUC, pari a 16 metri, cui deve corrispondere un numero massimo di 5 piani;

il fabbricato in progetto, come risulta dalle simulazioni grafiche e fotografiche prodotte, determina una riduzione delle viste panoramiche dai giardini pubblici verso lo sfondo degli stagni di Quartu e della piana che si estende fino a Pirri;

sono presenti degli errori nei calcoli del volume urbanistico di progetto.

- Nella stessa conferenza di servizi il tecnico della società ricorrente, dopo aver sottolineato la natura derogatoria dell'intervento proposto rispetto alle disposizioni urbanistiche vigenti in virtù di quanto consentito dal piano casa e della circolare esplicativa adottata con delibera della Giunta regionale n. 9/15 del 2 marzo 2010, chiedeva termine per il deposito di memorie di replica, che venivano prodotte il successivo 10 novembre 2010.

- Con nota n. 21977 del 25 gennaio 2011 l'Ufficio Tutela del Paesaggio del Comune chiedeva chiarimenti alla Soprintendenza in merito al parere favorevole reso da quest'ultima (n. 14428 dell'11 ottobre 2010), in particolare con riferimento alla necessità, da parte dell'impresa, di presentare nuovi elaborati progettuali al fine di ottemperare alle prescrizioni del predetto parere.

- Con nota di risposta n. 7156 del 21 aprile 2011 la Soprintendenza precisava le seguenti conclusioni:

“per quanto sopra esposto...ritiene che non sia necessario richiedere un ulteriore progetto né una modifica dello stesso per meglio significare l'impatto del fabbricato previsto verso le così dette parti

significative e di pregio del paesaggio quali Stagni, Colle di Monte Urpinu e rilievi del versante orientale...”.

- Nelle more della convocazione della nuova conferenza di servizi interveniva la legge regionale n. 21 del 21.11.2011, che introduceva all’art. 8 della legge n. 4/2009 il seguente comma 5 ter:

“Gli interventi di cui agli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 sono realizzati in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali; possono essere superati gli indici massimi di fabbricabilità. È in ogni caso fatto salvo il rispetto delle disposizioni del Codice civile e i diritti dei terzi”.

- La menzionata legge regionale n. 21/2011, peraltro, introduceva all’art. 5 della legge n. 4/2009, anche il seguente comma 6 bis:

“Nelle zone urbanistiche omogenee B i comuni individuano, con apposita deliberazione del consiglio comunale adottata entro il termine perentorio di novanta giorni, singoli immobili ovvero ambiti di intervento nei quali limitare o escludere, in ragione di particolari e specificate qualità storiche, architettoniche o urbanistiche, gli interventi di demolizione e ricostruzione. Nel corso di tale termine le istanze di demolizione e ricostruzione riguardanti edifici compresi nelle zone urbanistiche omogenee B non sono ricevibili. Trascorso il termine di novanta giorni senza che il comune abbia adottato la deliberazione, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono ammessi nel rispetto delle condizioni di cui all’articolo 8”.

- Nel contesto del mutato regime normativo, in data 15 dicembre 2011, si svolgeva la nuova Conferenza di servizi. Non essendo peraltro a tale data ancora scaduto il termine di 90 giorni previsto dal predetto comma 6 bis dell’art. 5 citato per l’adozione della prevista delibera comunale volta all’individuazione, nelle zone B, di “...singoli immobili ovvero ambiti di intervento nei quali limitare o escludere, in ragione di particolari e specificate qualità storiche, architettoniche o urbanistiche, gli interventi di demolizione e ricostruzione”, si disponeva l’aggiornamento dei lavori a data successiva a tale scadenza.

- Con delibera n. 16 del 27 febbraio 2012 il Consiglio comunale di Cagliari provvedeva negli anzidetti termini, individuando sostanzialmente tre gradi di tutela:

- a) singoli immobili nei quali gli interventi di demolizione e ricostruzione sono esclusi;
- b) ambiti d’intervento nei quali gli interventi di demolizione e ricostruzione sono esclusi;
- c) ambiti d’intervento nei quali gli interventi di demolizione e ricostruzione sono limitati.

L’immobile per cui è causa veniva ricompreso nell’ambito sub c), per il quale si prevede espressamente che gli interventi di demolizione e ricostruzione non siano ammissibili laddove “...oltre al superamento dell’indice di edificabilità fondiario venisse richiesta l’applicazione di ulteriori deroghe alle norme previste dal PUC”.

-A seguito dell’adozione dell’anzidetta delibera veniva quindi convocata, in data 2 aprile 2012, la nuova conferenza di servizi, nel corso della quale il rappresentante del Servizio edilizia privata del Comune di Cagliari evidenziava, per le ragioni di cui sopra fondate sulla delibera consiliare n. 16/2012, la non ammissibilità dell’intervento proposto dalla società IMMA s.p.a..

- Malgrado le rimozioni del rappresentante della ricorrente la Conferenza si concludeva quindi con esito negativo, e il Presidente dava disposizione all'ufficio competente per l'emissione del provvedimento di rigetto de permesso, che interveniva con determina dirigenziale n. 3668 de 27 aprile 2012.

1.2.- Col predetto ricorso, pertanto, la soc IMMA domandava l'annullamento:

a) della delibera del Consiglio Comunale del Comune di Cagliari n. 16 del 27.02.2012, nella parte in cui, in applicazione dell'art. 5, comma 6 bis, della L.R. n. 4/2009 e ss.mm.ii, come modificato dalla L.R. 21/2011, ha stabilito che, nella sottozona urbanistica "B6" del vigente Piano Urbanistico Comunale, ove è ricompreso l'immobile di proprietà non sono ammissibili "interventi di demolizione e ricostruzione qualora oltre al superamento dell'indice di edificabilità fondiario venisse richiesta l'applicazione di ulteriori deroghe alle norme previste dal PUC";

b) della determinazione del Dirigente dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) del Comune di Cagliari n. 3668/2012 del 27.04.2012, con la quale, nel presupposto ed in applicazione della predetta delibera del Consiglio Comunale n.16/2012, è stata respinta l'istanza della società ricorrente del 09.09.2010 prot. n. 193405 tesa ad ottenere l'autorizzazione per l'esecuzione dell'intervento edilizio consistente nella "Demolizione di un edificio esistente e la sua ricostruzione con ampliamento volumetrico pari al 30% ai sensi dell'art. 5 della L.R. n. 4/2009 e ss.mm.ii., in quanto tale intervento deroga alle disposizioni contenute nelle NN.TT.AA. del vigente P.U.C. per le sottozone urbanistiche "B6" sui distacchi dal confine strada e dal confine laterale e sull'altezza complessiva dell'edificio.

c) del verbale di detto SUAP relativo alla Conferenza di Servizi decisoria del 02.04.2012 e, ove occorra, dei verbali relativi alle conferenze di Servizi del 13.10.2010 e del 15.12.2011;

d) per quanto occorra: delle seguenti note del Servizio Edilizia Privata del Comune di Cagliari, acquisite nell'ambito delle predette Conferenze di servizi: prot. n. 219376 del 13.10.2010, nonché del parere sfavorevole della Commissione Edilizia del 13.10.2010 ivi citato; prot. 275475 del 15.12.2011; prot. 73941 del 02.04.2012;

1.3.- Infine la ricorrente promuoveva, nei confronti del Comune di Cagliari, l'azione di condanna al risarcimento dei danni e subiti e subendi dalla società ricorrente all'esito del giudizio instaurato a causa dei provvedimenti impugnati, ai sensi e per gli effetti dell'art. 30, comma 5, cod. proc. amm..

1.4. - Il ricorso era affidato ai seguenti motivi:

a)-contro la delibera del Consiglio comunale n. 16/2012: Violazione e falsa applicazione dell'art. 5, comma 6 bis, della legge n. 4/2009, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 21/2011 -

Violazione e falsa applicazione dell'art. 8, comma 5 ter, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 21/2011 – Violazione dell'art. 3 legge n. 241/1990 per difetto di motivazione – Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti: in quanto alla luce del quadro normativo vigente, come delineato dalle leggi regionali n. 4/2009 e n. 21/1011, il progetto di demolizione e ricostruzione proposto dalla ricorrente sarebbe senz'altro assentibile anche per la parte riguardante la deroga, peraltro di lieve entità, alle distanze e alle altezze previste dal PUC del Comune di Cagliari; del resto, anche con riguardo alla prescrizione dell'art. 5, comma 6 bis, della legge n. 4/2009 come introdotto dalla legge n. 21/2011, solo "...particolari e specificate qualità storiche, architettoniche o urbanistiche..." potrebbero giustificare l'intervento limitatorio del Comune, laddove, invece, nella delibera n. 16/2012 mancherebbe qualsivoglia indicazione in ordine

ai particolari profili che giustificerebbero tale eccezionale potere di limitazione dell'attività edificatoria che il legislatore regionale intendeva incentivare.

Del resto, la bontà del progetto proposto dalla ricorrente risulterebbe anche dalle argomentazioni contenute nel parere favorevole reso dalla Soprintendenza, che, tra l'altro, lo qualifica di livello architettonico superiore a quello attuale.

Infine non si sarebbe considerato che le difformità rispetto alle prescrizioni del PUC sarebbero comunque di lievissima entità.

b) Sulla determinazione del Dirigente SUAP n. 2668/2012: illegittimità derivata, in quanto assunta sul presupposto della delibera del Consiglio comunale n. 16 del 27 febbraio 2012.

2.- Con la sentenza epigrafata il Tribunale amministrativo ha respinto il ricorso, con orientamento riassunto nella parte in diritto della presente pronunzia.

3.- La società IMMA ha impugnato la sentenza del TAR innanzi a questo Consesso, chiedendone l'annullamento.

3.1.- Si è costituito nel giudizio il Comune di Cagliari, resistendo al gravame ed esponendo in contestuale successiva memoria (30.0.3013) le proprie argomentazioni difensive, che si intendono qui riportate. Parte appellante ha riepilogato in memoria le proprie tesi e, alla pubblica udienza del 29 ottobre 2013, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

L'appello in esame controverte della legittimità di un diniego di premesso edilizio, per un intervento di demolizione e ricostruzione di un immobile urbano, con ampliamento sulla base delle disposizioni regionali per la Sardegna, applicative del c.d. "piano casa" (l.r. n.4/2009 e delibera c.r. n. 16/2012) ed ulteriori deroghe di altezza e distanze al piano urbanistico. Dopo aver pedissequamente riprodotto i motivi formulati in primo grado, il ricorso in esame passa ad esporre i motivi d'appello su cui si sostiene.

1.- Il primo contrasta la sentenza impugnata ove, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, il TAR ha ravvisato (nella limitazione recata dalla delibera consiliare n. 16/2012 attuativa della legge regionale ed applicata dal Comune) la giustificazione nell'esigenza di assicurare un'armonica edificazione ed un corretto inserimento degli interventi nel tessuto urbanistico esistente; sostiene invece la ricorrente che tali esigenze non possono impedire la deroga agli strumenti urbanistici comunali prevista dalle disposizioni del piano casa, se non vengano specificate quali sono le qualità urbanistiche di determinate zone e che si intende tutelare. Emergerebbe pertanto il vizio di difetto di motivazione a carico della soluzione negativa data dal Comune di Cagliari, in applicazione delle cennate disposizioni, a maggior ragione ove si consideri il parere positivo espresso dalla Sovrintendenza (n.7651/2011) e che, ad avviso dell'appellante, non lasciava ulteriori spazi alla discrezionalità del Comune. Tale orientamento non può essere condiviso .

Premette il Collegio, su un piano generale, che la disposizione gravata opera in un contesto che presenta un chiaro carattere normativo in materia urbanistica e che di conseguenza sfugge alle prescrizioni motivazionali ai sensi degli artt. 3 e 13 della legge n. 241/1990. Il che certamente non indica che la discrezionalità pianificatoria sia esente da ogni criteri di coerenza e logicità ma semplicemente che essa può determinare, senza dettagliate giustificazioni, compressioni delle facoltà edificatorie che possano coerentemente disporsi in forza dalle norme urbanistiche locali,

regionali e statali. Orbene, la collocazione dell'area interessata dall'intervento in controversia (pur nella sua singolarità, evidenziata dal medesimo TAR) è sufficientemente chiara nel precludere gli interventi di demolizione e ricostruzione in ampliamento ove essi prevedano anche deroghe posizionali e dimensionali rispetto alle norme del piano urbanistico (e nella fattispecie si rilevano difformità del proposto intervento in tema di distacchi dal confine strada e dal confine laterale e sull'altezza complessiva dell'edificio). Ciò chiarito, ai fini di conseguire un livello sufficiente, non occorre che la motivazione in esame si richiamasse alla sussistenza di interessi di natura storico o architettonica di particolare rilevanza, ma era sufficiente che il provvedimento facesse riferimento a una esigenza di tipo semplicemente urbanistico (del resto anch'essa presente nella disposizione in parola), qual è indubbiamente quella di assicurare un sviluppo edilizio ordinato perché svolgessero secondo linee e parametri (altezze, distanze interedilizie e stradali) essenzialmente omogenei. Contrasta perciò con la delibera consiliare n.16/2012, ad avviso del Collegio, un progetto che assolvendo già ad una finalità di forte impatto derogatorio in tema di indici volumetrici (soprattutto in caso di demolizioni e ricostruzioni), aggiunga deroghe ad altezze e distanze in zone in cui queste presentino sufficiente omogeneità. Ed invero tale quadro sarebbe certamente del tutto sconvolto ove in intere zone fossero consentiti interventi di demolizione e ricostruzione non solo in ampliamento ma anche in deroga ad altezze e distanze (tra edifici e strade) originariamente previste e rispettate dal piano regolatore; così operando, infatti, ciascun edificio potrebbe essere non solo ricostruito con ampliamento, ma anche in una sua nuova nuova e del tutto diversa posizione rispetto a quella degli altri. Scenario certo interessante, ma indubbiamente non rispondente ad alcun tipo di ordinato e coerente sviluppo edilizio.

2.- Anche il secondo motivo, reperibile dalla lettura dell'appello, non ha fondamento al fine di confutare la legittimità della delibera in parola. Il fatto che la Sovrintendenza sia approfonditamente intervenuta valutando l'intervento in sede di qualificazione architettonica, non rappresenta un fatto assorbente di ogni altro potere di valutazione urbanistica spettante al pianificatore locale, bensì solo il superamento di uno dei profili che ai sensi di legge possono limitare l'applicazione della normativa sul piano casa. D'altra parte, come si è già rilevato in fatto, la delibera di cui si tratta trova ed esercita il suo spazio normativo del tutto chiaramente nell'art. 5 della legge regionale n. 21/2011, che ha introdotto all'art. 5 della legge n. 4/2009, il seguente comma 6 bis: "Nelle zone urbanistiche omogenee B i comuni individuano, con apposita deliberazione del consiglio comunale adottata entro il termine perentorio di novanta giorni, singoli immobili ovvero ambiti di intervento nei quali limitare o escludere, in ragione di particolari e specificate qualità storiche, architettoniche o urbanistiche, gli interventi di demolizione e ricostruzione".

3.- Conclusivamente, l'appello deve essere respinto. Restano assorbiti ulteriori motivi ed eccezioni che il Collegio non ritiene rilevanti ai fini della presente decisione.

4.- Le spese del presente giudizio seguono il principio della soccombenza (art. 91 c.p.c.).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione IV), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, respinge l'appello.

Condanna parte ricorrente al pagamento, in favore del Comune di Cagliari, delle spese del presente grado di giudizio, che liquida complessivamente in Euro tremila (3.000), oltre accessori.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Marzio Branca, Presidente FF

Nicola Russo, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere, Estensore

Andrea Migliozzi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/04/2014

IL SEGRETARIO

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