

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Cesare MIRABELLI Presidente
- Francesco GUIZZI Giudice
- Fernando SANTOSUOSSO "
- Massimo VARI "
- Cesare RUPERTO "
- Riccardo CHIEPPA "
- Valerio ONIDA "
- Carlo MEZZANOTTE "
- Fernanda CONTRI "
- Guido NEPPI MODONA "
- Piero Alberto CAPOTOSTI "
- Annibale MARINI "
- Franco BILE "
- Giovanni Maria FLICK "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, settimo comma, della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53 (Prime norme di politica urbanistica) come modificata dalla legge della Regione Umbria 21 ottobre 1997, n. 31 (Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione delle leggi regionali 2 settembre 1974, n. 53, 18 aprile 1989, n. 26, 17 aprile 1991, n. 6 e 10 aprile 1995, n. 28), per la parte relativa alla esclusione dei fabbricati destinati ad abitazione oggetto di condono edilizio, promosso con ordinanza emessa l'11 novembre 1998 dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria sul ricorso proposto da Micchi Stefania contro il Comune di Terni ed altra, iscritta al n. 377 del registro ordinanze 1999 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 1999.

udito nella camera di consiglio del 24 maggio
2000 il Giudice relatore Riccardo Chieppa.

1. - Il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, nel corso di un giudizio diretto ad ottenere l'annullamento del diniego di rilascio di una concessione edilizia per la realizzazione di lavori di ristrutturazione di un immobile, ha sollevato, con ordinanza emessa l'11 novembre 1998 (r.o. n. 377 del 1999), questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, settimo comma, della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53 (Prime norme di politica urbanistica), come sostituito dall'art. 34, comma 1, della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 31 (Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione delle leggi regionali 2 settembre 1974, n. 53, 18 aprile 1989, n. 26, 17 aprile 1991, n. 6 e 10 aprile 1995, n. 28).

La norma in questione disciplina gli interventi edilizi nelle zone agricole e più precisamente gli interventi su fabbricati ad uso di abitazione preesistenti all'entrata in vigore della legge; da tali interventi sono esclusi i fabbricati oggetto di condono edilizio; per questi ultimi, secondo l'interpretazione recepita dal Comune e non contestata dalla ricorrente, non sarebbe consentito alcun intervento.

Ad avviso del collegio rimettente, la disposizione in esame istituirebbe un regime differenziato per i fabbricati abitativi in zone agricole, a seconda che si tratti di fabbricati realizzati legittimamente sin dall'origine, oppure di fabbricati originariamente abusivi e poi condonati.

Per questi ultimi non sarebbe ammesso alcun intervento, neppure - stando alla lettera della legge - di manutenzione ordinaria e straordinaria, tanto meno di ristrutturazione o di ampliamento.

Per i primi sarebbero consentiti interventi, oltre che manutentivi e conservativi, anche di ristrutturazione e di ampliamento, sia pure entro limiti ristretti.

Ad avviso del giudice a quo, il divieto di opere di manutenzione o di conservazione, comportando un irreparabile e progressivo degrado del fabbricato, arrecherebbe un irrimediabile pregiudizio al privato.

Tale duplicità di regime tra le due categorie di fabbricati (condonati e non condonati) potrebbe - secondo il giudice a quo - essere considerata come una forma surrettizia di sanzione dell'originario abuso, esprimente, quindi, nient'altro che una volontà punitiva.

Nell'ordinanza si censura la irrazionalità della normativa nel confronto con la legislazione statale in materia di condono, ispirata, quest'ultima, al principio secondo cui, verificati i presupposti del condono ed assolti gli oneri inerenti, il fabbricato si intende regolarizzato a tutti gli effetti.

Si denuncia pertanto la violazione dell'art. 117 della Costituzione, per contrasto della normativa regionale con quella statale.

Nell'ordinanza si invocano, altresì, l'art. 3 della Costituzione, per la irragionevole discriminazione tra proprietari di fabbricati condonati e quelli di fabbricati non condonati, nonché gli artt. 41 e 42 della Costituzione, in quanto l'interdizione di ogni intervento manutentivo e conservativo ovvero migliorativo ed ampliativo (nei ristretti e sorvegliati limiti in cui ciè è concesso per i restanti fabbricati in zona agricola) comprimerebbe irragionevolmente l'esercizio tanto dell'iniziativa economica quanto della proprietà privata.

Un divieto così rigoroso sottrarrebbe in modo permanente e definitivo la possibilità per il privato di utilizzare e godere del bene per il quale si accerti la necessità di opere di manutenzione.

2. - In via subordinata, qualora si ritenesse ammissibile una discriminazione tra il fabbricato condonato e quello originariamente legittimo, il giudice a quo pone la questione di costituzionalità dell'art. 8, settimo comma, della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53, come modificato dall'art 34, comma 1, della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 31, nella parte in cui esclude l'ammissibilità degli interventi di cui all'art. 31, lettere a, b, c e d, della legge 5 agosto 1978, n. 457 sugli immobili oggetto di condono edilizio.

Sottolinea, infatti, il giudice rimettente come la soluzione concretamente adottata dal legislatore regionale risulti eccessivamente restrittiva, in particolare, in relazione al divieto di procedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro ed al risanamento conservativo ed alla stessa ristrutturazione edilizia strettamente intesa; a tutti quegli interventi, cioè, che si risolvono in una semplice conservazione dell'esistente, ovvero in migliorie estetiche e funzionali, senza incremento di volumetria, né modifica di destinazione d'uso.

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale concerne l'art. 8, settimo comma, della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53 (Prime norme di politica

urbanistica) come modificato dall'art 34, comma 1, della legge della Regione Umbria 21 ottobre 1997, n. 31 (Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione delle leggi regionali 2 settembre 1974, n. 53, 18 aprile 1989, n. 26, 17 aprile 1991, n. 6 e 10 aprile 1995, n. 28), per la parte relativa alla esclusione dei fabbricati destinati ad abitazione oggetto di condono edilizio.

Viene denunciata la violazione degli artt. 3, 41, 42 e 117 della Costituzione sotto i profili: di una irragionevole duplicità di regime tra fabbricati originariamente legittimi e fabbricati condonati, che potrebbe essere considerata come forma surrettizia di sanzione; di una irrazionalità della normativa rispetto alla legislazione statale; di una compromissione irragionevole dell'esercizio della iniziativa economica, in relazione alla proprietà privata; ed, in via subordinata, di una eccessiva restrittività della soluzione adottata dal legislatore regionale, nella parte in cui sarebbero esclusi gli interventi ex art. 31, lettere a, b, c, e d, della legge n. 457 del 1978.

2. - La questione è fondata nei sensi e nei limiti come appresso specificati.

L'art. 8 della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53, nel testo sostituito dall'art. 34, comma 1, della legge della Regione Umbria 21 ottobre 1997, n. 31, contiene una disciplina a tutela del territorio agricolo, dettando, tra l'altro, una regolamentazione (destinata a prevalere sugli strumenti urbanistici generali vigenti con indici più ampi) delle costruzioni, che collega obbligatoriamente (anche con un asservimento ai terreni interessati) la realizzazione ad esigenze abitative e produttive dell'impresa agricola.

L'art. 8 al comma 7 disciplina, inoltre, gli interventi ammissibili, nell'ambito del territorio agricolo, nei "fabbricati destinati ad abitazione, già esistenti al momento dell'entrata in vigore della presente legge" - (si noti, la disposizione è stata introdotta con la legge 21 ottobre 1997, n. 31, cioè dopo la legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 contenente il condono e la sanatoria delle opere edilizie abusive) - prevedendo la ammissibilità di interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia (secondo la definizione contenuta nell'art. 31, lettere a, b, c e d, della legge 5 agosto 1978, n. 457), nonché ampliamenti per un incremento massimo di mc. 300, purché il fabbricato ristrutturato, comprensivo dell'ampliamento, non risulti superiore a mc. 1400.

Lo stesso settimo comma esclude dalla previsione i fabbricati costituenti beni culturali sparsi sul territorio (come castelli, torri, ville, abbazie, casolari tipici), per i quali gli interventi sono limitati al consolidamento e restauro (art. 6 della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53), nonché i fabbricati che siano stati oggetto di condono edilizio con rilascio di concessione in sanatoria. Tale esclusione per gli immobili condonati (la cui legittimità rispetto alle previsioni urbanistiche deriva solo dalla sanatoria-condono) viene, in modo plausibile, interpretata ed applicata nel giudizio a quo, come esclusione impeditiva di tutti gli interventi previsti come ammissibili per gli altri edifici esistenti.

La esclusione, attese le finalità della disciplina di tutela del territorio con destinazione urbanistica a fini agricoli, deve ritenersi non manifestamente irragionevole e conforme al regime della proprietà privata, soggetta ai limiti di utilizzazione urbanistica e ai vincoli culturali in ragione della qualità dei beni, esclusivamente per quanto riguarda gli ampliamenti e tutti gli interventi che comportino modifiche della sagoma o aumenti di volumetria o di superficie o simili.

3. - Al contrario, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 529 del 1995), la privazione della possibilità (in via assoluta e generale, senza alcuna valutazione di compatibilità concreta, circa il modo e l'entità degli interventi, con le esigenze di tutela ambientale e - si può aggiungere - anche urbanistica) per il titolare del diritto di proprietà su di un immobile, di procedere ad interventi di manutenzione, aventi quale unica finalità la tutela della integrità della costruzione e la conservazione della sua funzionalità, senza alterare l'aspetto esteriore (sagoma e volumetria) dell'edificio, rappresenta certamente una lesione al contenuto minimo della proprietà. Infatti l'anzidetto divieto incide addirittura sulla essenza stessa e sulle possibilità di mantenere e conservare il bene (costruzione) oggetto del diritto, producendo un inevitabile deterioramento di

esso, con conseguente riduzione in cattivo stato e un progressivo abbandono e perimento (strutturale e funzionale) del medesimo.

Deve, pertanto, escludersi la legittimità di una disposizione che comporti per il proprietario, ancorché non espropriato della titolarità, uno svuotamento del contenuto del suo diritto nel modo più irrimediabile e definitivo, e cioè con graduale degrado e perimento del bene (costruzione) ed una progressiva inutilizzabilità e distruzione dell'edificio, in rapporto alla destinazione inerente alla sua natura (conforme a licenze, concessioni e autorizzazioni ancorché in sanatoria).

Si tratta in ogni caso di edifici legittimamente esistenti e ovviamente regolarmente assentiti (fin dall'origine o con valido condono in sanatoria non oggetto di successivi interventi repressivi o di annullamento) dal punto di vista urbanistico o sotto il profilo di speciali vincoli (assistiti da specifiche autorizzazioni e pareri ove richiesti: sentenza n. 529 del 1995).

Deve essere sottolineato che i suddetti interventi, ammissibili rispetto agli edifici esistenti, soggiacciono al rispetto delle caratteristiche tipologiche e costruttive della edilizia rurale dei relativi territori (art. 8, comma 10, della legge della Regione Umbria n. 53 del 1974, nel testo introdotto con la legge della Regione Umbria n. 31 del 1997) nonché alle regole generali che consentono la possibilità di impedire le anzidette opere di manutenzione quando il modo o l'entità degli interventi siano tali da alterare l'equilibrio e la conservazione del territorio agricolo anche per l'aumento degli utilizzatori (sentenza n. 529 del 1995, citata).

Infine esiste un principio nell'ambito della legislazione statale in ordine ad un regime meno rigoroso degli interventi di manutenzione e similari, rispetto alle altre opere edilizie, che alterino, invece, le caratteristiche visibili all'esterno o comunque la sagoma o l'altezza o la superficie o la volumetria dell'edificio (arg. da d.l. 27 giugno 1985 n. 312, convertito, con modifiche, in legge 8 agosto 1985, n. 431; sentenza n. 529 citata).

4. - Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, settimo comma, della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53, come modificato dalla legge della Regione Umbria 21 ottobre 1997, n. 31, nella parte in cui esclude i fabbricati oggetto di condono edilizio dalla ammissibilità di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria o di ristrutturazione che non comportino aumento di volumetria o di superficie o modifiche di sagoma o delle destinazioni d'uso.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, settimo comma, della legge della Regione Umbria 2 settembre 1974, n. 53 (Prime norme di politica urbanistica), come modificato dalla legge della Regione Umbria 21 ottobre 1997, n. 31 (Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione delle leggi regionali 2 settembre 1974, n. 53, 18 aprile 1989, n. 26, 17 aprile 1991, n. 6 e 10 aprile 1995, n. 28), nella parte in cui esclude i fabbricati oggetto di condono edilizio dalla ammissibilità di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria o di ristrutturazione che non comportino aumento di volumetria o di superficie o modifiche di sagoma o delle destinazioni d'uso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2000.

Depositata in cancelleria il 23 giugno 2000

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente Avv. Mauro FERRI
Giudice Prof. Luigi MENGONI
Giudice Prof. Enzo CHELI
Giudice Dott. Renato GRANATA
Giudice Prof. Giuliano VASSALLI
Giudice Prof. Francesco GUIZZI
Giudice Prof. Cesare MIRABELLI
Giudice Prof. Fernando SANTOSUOSSO
Giudice Avv. Massimo VARI
Giudice Dott. Cesare RUPERTO
Giudice Dott. Riccardo CHIEPPA
Giudice Prof. Gustavo ZAGREBELSKY

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana), promosso con ordinanza emessa il 28 giugno 1994 dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto dalla Società GESVIT contro il Comune di Massa Lubrense, iscritta al n. 498 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1995.

Visti gli atti di costituzione della Società GESVIT nonché l'atto di intervento della Regione Campania.

Udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 1995 il Giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi l'avv. Giuseppe Abbamonte per la Società GESVIT e l'avv. Livio Cacciafesta per la Regione Campania.

1.-La società GESVIT, proprietaria di un villaggio turistico in Massa Lubrense, costruito successivamente al 1955, con istanza in data 14 ottobre 1993 aveva richiesto al comune autorizzazione per l'esecuzione, su di uno dei bungalows in legno, di lavori di manutenzione straordinaria, diretti alla sostituzione di alcune parti dello stesso, ed alla integrazione dei servizi igienici. Il comune aveva rigettato l'istanza assumendo che l'intervento richiesto sarebbe stato in contrasto con l'art. 17 della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana).

Avverso il provvedimento di rigetto, la società GESVIT proponeva ricorso al Tribunale amministrativo regionale che, con ordinanza emessa in data 28 giugno 1994, pervenuta alla Corte costituzionale il 20 luglio 1995 (R.O. n. 498 del 1995), ha sollevato questione di legittimità costituzionale della citata norma regionale, nella parte in cui, al terzo comma, stabilisce che nella zona del piano urbanistico territoriale classificata 1/a -in cui si assume ubicata la costruzione in questione -non possa eseguirsi alcun intervento edilizio, di manutenzione ordinaria e straordinaria e,

per quella classificata 1/b, consente, sugli edifici realizzati successivamente al 1955, solo interventi di manutenzione ordinaria.

Ad avviso del collegio rimettente, il divieto di opere di manutenzione straordinaria nella zona 1/b, e persino di manutenzione ordinaria nella zona 1/a, si porrebbe in contrasto con l'art. 42 della Costituzione, determinando un continuo ed irreversibile degrado dei beni oggetto del divieto stesso, per la impossibilità di assicurare la sia pur mini ma opera di recupero del patrimonio edilizio. Esso si risolverebbe, in ultima analisi, in un esproprio, senza indennizzo, della proprietà.

Nella ordinanza si rileva la irrazionalità della normativa nel confronto con la disciplina di cui all'art. 1-quinquies del decreto-legge n. 312 del 1985, introdotto dalla legge di conversione n. 431 del 1985, che, nell'imporre un vincolo di inedificabilità assoluta a tutela delle bellezze paesistiche in vista dell'adozione dei piani urbanistico-territoriali, esclude da tale vincolo gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Si introduce, in tal modo, una ulteriore censura, consistente nel contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in quanto le disposizioni citate del d.l. n. 312 del 1985, costituendo principi fondamentali della legislazione statale, non sarebbero derogabili ad opera di una legge regionale. Né il divieto contenuto nella normativa impugnata rientrerebbe in alcune delle materie attribuite alla competenza regionale: esso troverebbe, invece, fondamento solo nella tutela del paesaggio e dei valori ambientali del territorio.

Nell'ordinanza si invocano, altresì, gli artt. 41 e 97 della Costituzione, senza che, peraltro, con riferimento ad essi, siano esplicate le ragioni del lamentato vulnus.

2.-Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituita la società GESVIT, concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, con argomentazioni adesive ai rilievi contenuti nella ordinanza di rimessione, e sviluppando i profili denunciati con riferimento ai principi di uguaglianza, buon andamento, ragionevolezza ed imparzialità: la normativa in questione avrebbe ancorato il limite temporale (realizzazione prima e dopo il 1955), ai fini dell'ampiezza dell'intervento ammissibile, ad un elemento arbitrario, che non trova rispondenza né in un precedente provvedimento dell'amministrazione, né in alcuna vicenda relativa alle bellezze paesistiche oggetto della tutela.

3. - È, altresì, intervenuta la Regione Campania, che ha concluso per la infondatezza della questione, osservando che la zona territoriale 1/a è quella che comprende un paesaggio di incomparabile bellezza paesistica, tale da indurre il legislatore regionale a dettare norme di tutela particolarmente intensa, consentendo per gli edifici costruiti fino al 1955, in armonia con tale bellezza, interventi di restauro conservativo, ed escludendo, per quelli realizzati "selvaggiamente" dopo il 1955, qualsiasi intervento. La diversa tutela apprestata per la zona 1/b sarebbe determinata dalla circostanza che questa comprende in modo prevalente zone destinate all'agricoltura.

La regione ha, altresì, rilevato che i piani approvati ai sensi dell'art. 1-bis della legge n. 431 del 1985, pur avendo natura di piani urbanistici, sono, tuttavia, dotati di una specifica valenza paesaggistica ed ambientale, in virtù della quale legittimamente essi potrebbero dettare norme dirette alla conservazione di un assetto territoriale di particolare pregio estetico, limitative della proprietà. Questo escluderebbe la violazione sia degli artt. 41 e 42, sia dell'art. 117 della Costituzione, avuto riguardo alla correlazione tra gli ambiti ambientale ed urbanistico.

1.-La questione sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale concerne l'art. 17 della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana), e, segnatamente, il comma 3 dell'articolo citato, nella parte in cui vieta la esecuzione di qualsiasi intervento edilizio di manutenzione ordinaria e straordinaria nella zona classificata 1/a dal

piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, e consente, nella zona classificata 1/b, solo interventi di manutenzione ordinaria per l'edilizia realizzata in epoca successiva al 1955.

Ad avviso del giudice a quo, tale disciplina arrecherebbe, in contrasto con l'art. 42 della Costituzione, un irreparabile pregiudizio al privato, cui verrebbe sottratta, in modo permanente e definitivo, la possibilità di usare e godere del bene per il quale si accerti la necessità di opere di conservazione, con conseguente continuo ed irreversibile degrado dello stesso.

La normativa impugnata sarebbe destinata a determinare un esproprio, senza indennizzo, della proprietà.

Il collegio rimettente deduce, altresì, la lesione dell'art. 117 della Costituzione, sotto il profilo della esorbitanza dalla sfera delle competenze regionali: le disposizioni di cui si tratta si porrebbero, infatti, in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, che operano quale limite alla potestà legislativa regionale, e, in particolare, con la disciplina di cui all'art. 1quinquies del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, introdotto dalla legge di conversione 8 agosto 1985, n. 431, che, nell'imporre un vincolo di inedificabilità assoluta a tutela delle bellezze paesistiche in vista dell'adozione, da parte delle regioni, dei piani urbanistico-territoriali, aveva escluso da tale vincolo gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

2.-La questione è fondata per i profili e nei limiti appresso indicati.

Con la legge della Regione Campania n. 35 del 1987 è stato approvato il piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, in adempimento dell'art. 1-bis del d.l. n. 312 del 1985, come convertito dalla legge n. 431 del 1985, che impone alle regioni l'obbligo di sottoporre a specifica normativa di uso e valorizzazione ambientale i beni e le aree inclusi nel vincolo paesistico, attraverso lo strumento dei "piani paesistici", ovvero dei "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali".

L'art. 17 della legge regionale n. 35 del 1987 individua sedici tipi di zone territoriali, descrivendone le caratteristiche morfologiche, indicando le parti del territorio che vi sono comprese e dettando una serie di prescrizioni urbanistiche cui vanno adeguati i piani regolatori.

Per quanto riguarda, in particolare, le zone territoriali 1/a e 1/b, alla cui regolamentazione si rivolgono le censure del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, il comma 3 dell'art. 17 citato chiarisce che la prima di esse -che, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, va direttamente recepita nella zonizzazione e normativa dei piani regolatori generali -comprende "le maggiori emergenze tettoniche e morfologiche che si presentano con roccia affiorante o talvolta a vegetazione spontanea", mentre la zona territoriale 1/b -che fa parte di quelle che dovranno essere articolate in zone di piano regolatore con normativa che rispetti le indicazioni dettate dalla stessa legge -comprende la parte del territorio "prevalente mente a manto boscoso o a pascolo, le incisioni dei corsi d'acqua, alcune aree a colture pregiate di altissimo valore ambientale".

Le prescrizioni più significative imposte dal piano con riferimento alle due zone in esame sono volte alla conservazione integrale del territorio, segnatamente attraverso la previsione della inedificabilità, sia privata che pubblica. Quanto al patrimonio edilizio già esistente, nelle predette zone, la normativa in questione consente interventi di conservazione e mantenimento di esso, che, per la zona 1/a, sono limitati al solo restauro conservativo, mentre, per quella 1/b, si estendono anche alle opere di manutenzione ordinaria e straordinaria e demolizione delle superfetazioni, nonché, in misura limitata, all'adeguamento funzionale degli alloggi. I descritti interventi sono, peraltro, ammessi solo sugli edifici costruiti fino a tutto il 1955, mentre, per quelli realizzati in epoca successiva, nessun intervento edilizio è consentito nella zona 1/a, ed in quella 1/b è ammessa la sola manutenzione ordinaria, nel rispetto delle norme tecniche contenute nel titolo IV della stessa legge.

3. - Le ragioni del rigoroso sistema di prescrizioni introdotto dalla legge in esame risiederebbero nella esigenza, avvertita in modo pressante dal legislatore regionale -in un momento in cui più acuta cominciava a rivelarsi, anche per il dilagare dell'abusivismo, l'attenzione verso la tematica della tutela dell'ambiente in correlazione alla primarietà dei valori in giuoco -di conservazione del

patrimonio paesaggistico, cui è teleologicamente orientato il piano urbanistico territoriale nel suo complesso.

Ma, pur in un quadro siffatto, il divieto di quegli interventi di manutenzione straordinaria, e persino ordinaria nelle zone di maggior pregio, volti non alla trasformazione del territorio attraverso un ulteriore incremento edilizio, ma esclusivamente alla conservazione (manutenzione) del patrimonio già esistente, si configura come una illegittima compressione del diritto di proprietà, quale riconosciuto e garantito dall'art. 42 della Costituzione.

È pur vero che il comma 2 dello stesso articolo riserva alla legge la determinazione dei relativi modi di godimento, e che tale riserva, per quanto attiene alla normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà, allo scopo di assicurarne la funzione sociale, può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito delle materie indicate nell'art. 117 della Costituzione (sentt. n. 379 del 1994, e n. 391 del 1989). Tuttavia, le limitazioni e i vincoli apposti dalla legge non possono superare quella soglia al di là della quale, come la Corte ha riconosciuto fin dalla sentenza n. 55 del 1968, il sacrificio imposto venga a incidere sul bene, oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico.

La privazione della possibilità (in via assoluta e generale, senza alcuna valutazione di compatibilità concreta, circa il modo e l'entità degli interventi, con le esigenze di tutela ambientale), per il titolare del diritto di proprietà su di un immobile, di procedere ad interventi di manutenzione, aventi quale unica finalità la tutela della integrità della costruzione e la conservazione della sua funzionalità senza alterare l'aspetto esteriore dell'edificio, rappresenta certamente una lesione del contenuto minimo della proprietà. Infatti, l'anzidetto divieto, così configurato, incide addirittura sull'essenza stessa e sulle possibilità di mantenere e conservare il bene (costruzione) oggetto del diritto, producendo un inevitabile deterioramento di esso, con conseguente riduzione in cattivo stato e un progressivo abbandono e perimento (strutturale e funzionale).

Deve, in definitiva, escludersi la legittimità di una disposizione, quale quella all'odierno esame, che in tal senso statuisca nei confronti del proprietario, che, pur non privato formalmente del suo diritto con un atto di traslazione ad altro titolare, ne veda sostanzialmente svuotato il contenuto nel modo più irrimediabile e definitivo, e cioè con il graduale degrado e progressivo perimento del bene (costruzione), essendogli inibito qualsiasi intervento di manutenzione, ancorché necessario per la stessa conservazione della costruzione.

In sostanza, l'impedire l'esecuzione di lavori necessari e indispensabili per la conservazione o manutenzione del bene conduce alla graduale inutilizzabilità delle costruzioni in rapporto alla destinazione inerente alla natura del bene stesso (conforme alle licenze, concessioni e autorizzazioni previste), e determina il progressivo venir meno del bene.

Nella specie, tanto più irragionevole appare il divieto contenuto nell'art. 17, comma 3, della legge della Regione Campania n. 35 del 1987, ove si consideri che esso è variamente configurato a seconda che gli edifici siano stati realizzati in epoca anteriore o successiva al 1955 (zona 1/a: edifici esistenti al 1955, consentito il solo restauro conservativo; edifici costruiti successivamente, nessuna possibilità di alcun intervento edilizio; zona 1/b: edilizia esistente al 1955, consentiti restauro conservativo, manutenzione ordinaria e straordinaria; edifici costruiti successivamente, sola manutenzione ordinaria).

Nessuna ragionevole giustificazione si rinviene a tale limitazione temporale, non potendo, fondatamente, sostenersi che le sole edificazioni anteriori a quella data necessitino di interventi di manutenzione. Questi, al contrario, possono risultare indispensabili anche con riferimento ad opere successive, in molti casi anch'esse caratterizzate da una certa vetustà, e sul cui grado di conservazione possono, comunque, incidere numerosi fattori, compresa l'influenza della salsedine. Nè vale osservare, come fa la difesa della regione, che la data del 1955, come limite temporale discriminante al fine della ammissibilità dell'intervento di manutenzione, troverebbe fondamento nella considerazione che gli edifici costruiti fino a quella data sarebbero in armonia con le bellezze paesistiche tutelate, mentre gli altri sarebbero stati realizzati "selvaggiamente".

A prescindere da ogni considerazione sul carattere in ogni caso arbitrario di una tale generalizzazione, è sufficiente, al riguardo, rilevare che gli edifici di cui si tratta, suscettibili di interventi, sono quelli legittimamente esistenti, e, ovviamente, devono essere regolarmente assentiti (fin dall'origine o con valido condono in sanatoria), dal punto di vista urbanistico, non potendo trattarsi di costruzioni abusive. Ove esistano speciali vincoli, devono poi essere assistiti dalle specifiche autorizzazioni e pareri, ove richiesti.

Ciò in quanto, in caso diverso, l'autorità amministrativa competente sarebbe tenuta agli interventi repressivi e sanzionatori, ed in nessun caso potrebbe procedere all'esame di istanze dirette ad abilitazioni per opere di restauro o di manutenzione di edificio esistente, che presuppongono necessariamente una preesistente licenza o concessione edilizia, valida ed operante all'epoca della costruzione, e non oggetto di successivi interventi repressivi o di annullamento, accompagnata da tutte le eventuali autorizzazioni o pareri prescritti in caso di vincolo.

Le suesposte considerazioni portano ad escludere in radice che la questione coinvolga profili di espropriazione e di indennizzabilità (pur richiamati dall'ordinanza di rimessione), in quanto, nella specie, la valutazione della illegittimità della norma impugnata non è correlata alla mancanza di previsione di indennizzo, ma alla inammissibilità di un intervento legislativo che, impedendo la conservazione del bene (costruzione regolarmente assentita), ne determina la progressiva distruzione.

4. - La esclusione della potestà della regione di imporre in modo indiscriminato un vincolo così penetrante, con effetti finali di perimento della costruzione, lungi dal determinare un "abbassamento della guardia" sul tema della tutela ambientale, impedisce in sostanza un degrado ed un abbandono ambientale del territorio e delle (legittime e non abusive) costruzioni che insistono sullo stesso, e resta necessariamente assistito da una serie di cautele funzionali proprio a quella tutela.

Basti pensare, al riguardo, all'ampiezza dei poteri in sede di programmazione urbanistica e alla conseguente responsabilità dei comuni e della regione, agli strumenti di protezione (valutazione in sede di rilascio delle concessioni sulla base delle previsioni e standards di piano urbanistico ed autorizzazioni da parte delle autorità competenti) ed alle sanzioni previste dal legislatore in modo specifico per le violazioni edilizie e per la tutela degli interessi ambientali.

Inoltre, gli stessi limiti che il legislatore regionale ha già posto con riferimento agli interventi edilizi consentiti sugli edifici realizzati fino al 1955, e, per la zona 1/b, indipendentemente dall'epoca di costruzione, subordinandone l'ammissibilità al rispetto delle norme tecniche di cui al titolo IV della stessa legge n. 35 del 1987, debbono valere indiscriminatamente nei confronti della esecuzione degli interventi edilizi di manutenzione nelle zone 1/a e 1/b. Nè è preclusa la possibilità di impedire le anzidette opere di manutenzione (attraverso previsioni normative regionali, prescrizioni negli strumenti urbanistici, rifiuto di autorizzazione o concessione), quando l'intervento non sia necessario per la conservazione e mantenimento del bene (secondo la destinazione originaria prevista, potendosi escludere il cambio di destinazione) o quando il modo (come ad esempio il colore, i materiali impiegati, l'alterazione di caratteristiche essenziali, ecc.), o l'entità degli interventi (che, si sottolinea, non possono alterare lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici) siano tali da incidere negativamente sull'equilibrio e sulla conservazione dell'ambiente (ad esempio, per l'aumento degli utilizzatori).

Allo stesso modo, resta salva la possibilità di individuare altri limiti incisivi, ove giustificati da esigenze tecniche e di tutela del territorio, illegittimo essendo, invece, il divieto generalizzato, assoluto ed indiscriminato che escluda ogni possibilità di opere di conservazione e di manutenzione (conservazione del bene e della sua concreta fruibilità) secondo le previsioni di utilizzazione consentita.

5.-Del resto, la ragionevolezza della sottoposizione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria ad un regime meno rigoroso rispetto alle opere edilizie idonee ad immutare le caratteristiche visibili all'esterno, risulta dalle stesse previsioni dell'anzidetto decreto-legge n. 412 del 1985, convertito nella legge n. 431 del 1985. Infatti, l'art. 1, nella parte che ha introdotto il comma dodicesimo dell'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, esclude, per tali interventi, la

necessità di richiedere l'autorizzazione paesistica, salva la responsabilità penale ex art. 1-sexies in caso di modificazioni ambientali. Inoltre, l'art. 1-quinquies, nell'introdurre, come norma di salvaguardia, il divieto di modificazioni dell'assetto del territorio e quello di opere edilizie che alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici -divieto, peraltro, temporalmente limitato, in quanto destinato ad operare solo fino all'adozione, da parte delle regioni, dei piani paesistici o urbanistico-territoriali di cui all'art. 1-bis dello stesso decreto-legge -esclude, tra l'altro, espressamente dal divieto di opere edilizie gli interventi di manutenzione di cui si tratta.

Analogamente dispone l'art. 1-ter, altra norma di salvaguardia, che consente alle regioni di individuare, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, le aree in cui è vietata, fino all'adozione dei piani paesistici o urbanistico-territoriali, ogni modificazione dell'assetto del territorio, nonché qualsiasi opera edilizia, con esclusione, tra l'altro, degli interventi di manutenzione di cui si tratta.

Le disposizioni di cui al d.l. n. 312 del 1985 hanno carattere di principi fondamentali, a prescindere dalla qualificazione, contenuta nell'art. 2 della legge di conversione n. 431 del 1985, di norme fondamentali di riforma economicosociale, in considerazione dell'oggetto della normativa, della sua motivazione politico-sociale, del suo scopo, del suo contenuto (v. sentenze n. 379 del 1994 e n. 151 del 1986).

Sicché, anche il legislatore della Regione Campania, nel disciplinare il piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, avrebbe dovuto uniformarsi a tali principi, del resto generalmente accolti nella legislazione regionale di settore. Con ciò non si nega, peraltro -al contrario di come sembra orientarsi il giudice a quo -la competenza specifica della regione, titolare di attribuzioni in materia urbanistica, a legiferare nella materia di cui si tratta, con norme di piano urbanistico territoriale, che coinvolgono necessariamente (quando si vogliono ottenere gli effetti previsti dal citato art. 1bis) anche la tutela del paesaggio e dei valori ambientali per la facoltà attribuita da legge statale di tenere in specifica considerazione gli anzidetti valori paesistici ed ambientali.

Al riguardo, deve essere ribadito quanto già affermato da questa Corte (sent. n. 379 del 1994) in ordine alla "mutualità integrativa" delle due funzioni di pianificazione paesistica ed urbanistica, quale risultato della più ampia apertura del concetto di urbanistica e della concezione "dinamica" del paesaggio, con la conseguenza che la tutela dei valori paesaggistico-ambientali si realizza anche attraverso la pianificazione urbanistica. Ciò ha valore a fortiori quando, come nella specie (legge della Regione Campania n. 35 del 1987), l'intervento di pianificazione assume la speciale duplice valenza (urbanistico-ambientale) di piano urbanistico territoriale ex art. 1-bis citato, e, cioè, di piano destinato a guida vincolante della programmazione urbanistica comunale e, nello stesso tempo, con tenente una specifica considerazione -con imposizioni anche immediate -dei valori paesistici ed ambientali.

Ciò non vale, peraltro, ad attribuire a tutte le prescrizioni della legge regionale di cui si tratta valore di tutela paesistico ambientale, che, invece, va riconosciuto alle prescrizioni relative a zone soggette a vincolo paesaggistico ambientale (imposto in base ad atto amministrativo o per le categorie di beni previste dalla legge n. 431 del 1985).

6.-Restano assorbiti gli altri profili sol levati.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana) nella parte in cui esclude in via generale, per le costruzioni edilizie legittimamente realizzate nella zona territoriale 1/a, ogni intervento edilizio di manutenzione ordinaria e straordinaria, e, per le costruzioni edilizie legittimamente realizzate, in epoca successiva al 1955, nella zona territoriale 1/b, gli interventi di manutenzione straordinaria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1995.

Depositata in cancelleria il 29 dicembre 1995.

Consiglio di stato, Sez. V, 28 marzo 1998, n. 369

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione ha pronunciato la seguente

decisione

sul ricorso in appello proposto dalla {s.r.l. I Fenicotteri}, in persona dell'amministratore p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Marcello Vignolo e Mario Lupi e presso il secondo elettivamente domiciliata in Roma, via di Monserrato, 25;

contro

il Comune di Cagliari, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv.to Federico Melis ed elettivamente domiciliato in Roma, via Arenula n. 21 presso l'avv. Isabella Lesti Quinzio Belardini;

per l'annullamento

della sentenza 21 giugno 1996, n. 872 con la quale il T.A.R. per la Sardegna ha respinto il ricorso n. 2004/1995 proposto dalla {s.r.l. I Fenicotteri}.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 4 novembre 1997 il consigliere Liliana Ferraro;

Uditi, gli avv.ti Lupi, Vignolo e Melis;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

Con la sentenza indicata in epigrafe il T.A.R. per la Sardegna ha respinto il ricorso proposto dalla {s.r.l. "I Fenicotteri"}, diretto ad ottenere l'annullamento del diniego di concessione edilizia 20.7.1995, n. 10768, nonché del parere negativo della Commissione edilizia 3.7.1995 e delle relazioni del responsabile del procedimento 3.7.1995, n. 386/Urb e 11.7.1995, n. 10239.

La società appellante, proprietaria di un'area di circa 32.500 mq. denominata "ex Cimiterie di Sardegna", sulla quale insistono diversi corpi di fabbrica destinati a scopi industriali, ha chiesto concessione edilizia per la ristrutturazione di alcuni fabbricati, con modificazione della destinazione d'uso da industriale a residenziale - commerciale - direzionale.

Il T.A.R. ha respinto il ricorso per la violazione dell'art. 11, l.r. n. 23/1985, il quale vieta qualunque intervento sugli immobili esistenti che provochi sul territorio un maggior carico urbanistico, senza che sia assicurato il necessario rispetto - attraverso la redazione di apposito piano attuativo - dei limiti e rapporti previsti dal decreto di cui all'art. 4, l.r. n. 17/1981.

Appella la società ricorrente riproponendo le doglianze svolte in primo grado e censurando sotto diversi profili la sentenza impugnata.

Si é costituito con appello incidentale il Comune di Cagliari.

All'udienza del 4 novembre 1997 la causa é stata trattenuta per la decisione.

A) Con il provvedimento impugnato in primo grado il Comune di Cagliari ha motivato il diniego di concessione edilizia sulla base di molteplici rilievi che appare opportuno riportare:

1a) ai sensi dell'art. 39 delle n.t.a. del vigente p.r.g., la trasformazione della zona deve essere realizzata attraverso due fasi distinte, la prima delle quali, consiste nell'eliminazione, anche graduale, degli impianti esistenti così da rendere libere le aree, e costituisce condizione essenziale perché possa attuarsi la seconda fase, consistente nell'utilizzazione delle aree secondo le norme dettate per la zona C1;

2a) che la norma richiamata vuol significare che gli impianti devono essere trasferiti (ovvero demoliti) e che essi non sono quindi riutilizzabili neppure se trasformati per altri scopi, mentre le strutture edilizie (edifici per uffici e magazzini) possono essere mantenuti per essere riutilizzati secondo le norme che regolamentano la nuova destinazione di zona.

3a) che le soluzioni progettuali proposte configurano interventi di demolizione e ricostruzione, piuttosto che di ristrutturazione, non avendo le nuove proposte alcuna affinità né tipologica né distributiva né statica con gli originari manufatti;

4a) il progetto, pur prevedendo il cambio di destinazione d'uso, non considera la dotazione degli standards stabilita dall'art. 11, l.r. 23/1985, comunque necessaria per far fronte alle esigenze del diverso carico urbanistico.

B) Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado la società ricorrente ha dedotto:

1b) Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, 31 e 39 delle n.t.a. della prima variante del p.r.g. del Comune di Cagliari, approvata dall'Assessore regionale all'urbanistica, con Decreto n. 767/U del 14.4.1983 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 31, lett. d) legge n. 457/1978.

L'intervento proposto, consentito dall'art. 31 n.t.a., non configura una trasformazione urbanistica, in quanto non comporta o presuppone la sostituzione del tessuto urbanistico esistente, bensì la mera ristrutturazione di singoli edifici, "attuata con la conservazione delle strutture fondamentali degli organismi esistenti".

L'art. 39 delle n.t.a. ha prescritto il rispetto della disciplina fissata per la zona di "destinazione" del complesso che all'epoca insisteva in area D", sicché ha previsto il "trasferimento graduale nel tempo degli impianti esistenti".

La norma non prevede la distruzione dei manufatti esistenti, bensì lo smantellamento degli impianti; conseguentemente non è necessario rendere tutta l'area sgombra da edifici.

La disposizione consente la riutilizzazione dell'esistente sicché diventa irrilevante la discriminante di tipo funzionale sottolineata dall'Amministrazione.

2b) falsa applicazione dell'art. 4, 1° comma, l.r. 19.5.1981, n. 17.

Il Comune avrebbe dovuto darsi carico dell'adeguamento degli standards di cui all'art. 11 l.r. 11.10.1985 n. 23 al momento della previsione del mutamento di destinazione del complesso, già prevista nelle n.t.a., così come imponeva la richiamata legge regionale n. 17.

C) Con l'atto di appello la società ricorrente deduce:

"1c) la fattispecie concerne la ristrutturazione edilizia di immobili regolarmente concessionati ed esistenti con un volume complessivo maggiore di quello che l'intervento si propone di conservare;

2c) la normativa applicabile alla fattispecie è esclusivamente quella contenuta nella variante del 1983 che ha imposto il cambio di destinazione d'uso con espresso divieto di mantenere quello industriale;

3c) il cambio di utilizzazione degli immobili deve avvenire secondo la disciplina della nuova destinazione di PRG e cioè, per espressa previsione, mediante piano attuativo nei soli casi di nuova costruzione, ricostruzione ed ampliamento oppure mediante interventi di ristrutturazione edilizia soggetti a semplice concessione onerosa e senza alcun riferimento ad eventuali maggiori pesi apportati al tessuto infrastrutturale e/o riservato agli standards esistenti;

4c) l'art. 11, l.r. n. 23/1985 é assolutamente inconferente per i motivi tutti trattati in precedenza ed in particolare perché concerne esclusivamente i mutamenti di destinazione d'uso meramente funzionali;

5c) comunque la variante del 1983, c.d. "Piano dei servizi", è rispettosa degli standards che sono stati previsti anche in funzione delle ristrutturazioni con cambio di destinazione ammesse dalla medesima;

6c) in ogni caso l'intervento proposto - che è di ristrutturazione edilizia senza alcuna trasposizione di volumi ed anzi con riduzione dei volumi esistenti - non incide sul tessuto infrastrutturale, compresi gli spazi da destinare alla collettività, vista la dotazione in sovrabbondanza degli stessi da parte del Comune di Cagliari;

7c) la sentenza impugnata, non riuscendo a far derivare la necessità di un piano attuativo dalla lettera dell'art. 31 n.t.a., nega la concessionabilità della ristrutturazione edilizia per la variazione peggiorativa dei carichi urbanistici che ne deriverebbe, a tal fine richiamando la sentenza del T.A.R. Molise 9.3.94 n. 40, ma senza considerare che nel progetto, contrariamente alla fattispecie sottoposta a quel Tribunale, sono previsti parcheggi in misura superiore a quelli prescritti per le nuove costruzioni e che, come detto, comunque, gli standards sono stati calcolati addirittura in sovrabbondanza dalla variante di P.R.G.

8c) la sentenza nega la concessionabilità della ristrutturazione edilizia richiamando l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il piano attuativo permarrebbe necessario comunque in caso di insufficienza delle opere di urbanizzazione, senza che però il provvedimento sindacale di diniego e gli atti dallo stesso presupposti affermino alcunché al riguardo ed esistendo invece atti che confermano esattamente il contrario;

9c) in sede di ristrutturazione edilizia di immobili esistenti e regolarmente concessionati non sono applicabili i limiti di densità edilizia previsti per le nuove costruzioni, salvo espressa disposizione che nel caso di specie non ricorre e senza la quale l'imposizione della riduzione dei volumi esistenti si risolverebbe in una vera e propria espropriazione;

10 c) in ogni caso, quand'anche fosse, per assurdo, riconosciuta la necessità che alla ristrutturazione edilizia si accompagnino ulteriori cessioni in favore dell'Amministrazione, l'applicazione dei limiti di edificabilità previsti per le nuove costruzioni risulterebbe ingiustificata perché diretta a perseguire fini ultronei rispetto a quelli connessi alla cessione di standards".

D) Con l'appello incidentale il Comune intimato ha censurato la decisione del primo giudice nella parte in cui non ha ritenuto sussistente l'obbligo della società appellante di procedere alla demolizione integrale degli impianti prima della riutilizzazione delle aree considerate.

E) L'appello principale é infondato.

1e) È acquisito tra le parti che la zona sulla quale insiste il complesso industriale per cui è causa - D2 - è compresa nella zona omogenea "C - Espansione - sottozona C1" dal p.r.g. del Comune di Cagliari;

2e) L'art. 31 "Zone omogenee C - Espansione - Disposizioni generali" dispone che "in tali sottozone sono consentiti negli immobili esistenti gli interventi definiti dai punti a) b) c) d) dell'art. 5, nel rispetto delle prescrizioni generali di cui al Titolo I delle presenti norme" (2° comma);

3e) Gli interventi di nuova costruzione, ricostruzione ed ampliamento, di qualunque entità e natura, nelle sottozone C 1 e C2 e gli interventi di nuova costruzione nelle sottozone C3, C4, C6, sono subordinati all'esistenza di un piano particolareggiato o di lottizzazione, approvato a norma di legge e nel rispetto delle presenti norme" (4° comma);

4e) L'art. 5, infine, rubricato come "definizione degli interventi sugli edifici esistenti", qualifica gli interventi di recupero secondo la definizione: a) interventi di manutenzione ordinaria; b) interventi di manutenzione straordinaria; c) interventi di restauro e di risanamento conservativo; d) interventi di ristrutturazione edilizia; e) interventi di ristrutturazione urbanistica;

5e) Il richiamato articolo 31, 2° comma, nel consentire per gli immobili esistenti esclusivamente gli interventi definiti nei punti a) b) c) e d) dell'art. 5, esclude gli "interventi di ristrutturazione urbanistica" riportati alla lettera e) del medesimo art. 5;

6e) Nel successivo art. 32, riferito soltanto alle sottozone C1 e C2, inoltre, sono dettate le prescrizioni concernenti la densità territoriale - non superiore a 1,5 mc/mq per la zona C1 -; le tipologie edilizie da assumere nelle lottizzazioni - con altezze massime di ml. 24 per la sottozona C1 -; distacchi dai confini e fra i fabbricati; previsione di parcheggi; destinazione degli spazi non occupati, nonché il richiamo al rispetto di tutte le prescrizioni di legge e di quelle contenute nel piano medesimo.

7e) Osserva la Sezione che le norme di riferimento come sopra riportate chiariscono, senza margini di dubbio, che ogni intervento nella zona C1, che non costituisca intervento di manutenzione ordinaria o straordinaria, è subordinato all'esistenza di un piano particolareggiato o di lottizzazione, come testualmente disposto dal 4° comma dell'art. 31, come richiamato innanzi sub 3 e).

La prescrizione obbligatoria contenuta nella norma, infatti, ha portata generale in quanto si riferisce a tutti gli interventi di "nuova costruzione, ricostruzione ed ampliamento, di qualsiasi entità e natura".

Ne consegue che, sul punto, nessun'altra considerazione deve essere svolta, considerato che, comunque definito l'intervento proposto dalla società appellante, esso non può che seguire all'approvazione di un piano particolareggiato o di lottizzazione, approvato a norma di legge e nel rispetto delle disposizioni dettate dal p.r.g..

Resta da esaminare il rapporto tra le norme come sopra riportate e la previsione di cui all'art. 39 della variante al P.R.G., la quale testualmente dispone che "si prescrive il trasferimento graduale nel tempo degli impianti industriali esistenti e la successiva utilizzazione delle aree rese libere secondo le norme relative alla nuova destinazione di zona prevista dalla cartografia del p.r.g."

Osserva la Sezione che la norma univocamente impone l'obbligo della dismissione definitiva dell'attività industriale, anche se gradualmente realizzata.

La finalità della successiva utilizzazione delle "aree rese libere", nel rispetto delle norme relative alla nuova destinazione di zona, non può, però, essere interpretata, come assume il Comune intimato, nel senso che la zona deve essere preventivamente "liberata" da ogni struttura o manufatto, mediante la demolizione integrale delle strutture esistenti.

La previsione di piano chiaramente si riferisce all'esigenza che la zona sia "liberata" dagli impianti industriali, in quanto non più compatibili con la nuova destinazione.

Secondo le norme di comune esperienza, con la locuzione "impianto" si intende richiamare il "complesso di attrezzature necessarie per una determinata attività" ovvero il "complesso costruttivo fisso installato nella fabbrica, che costituisce il mezzo tecnico per le lavorazioni industriali secondo il processo produttivo".

Così chiarita la definizione contenuta nella disciplina di piano considerata, ne consegue che la norma, prescrivendo il trasferimento degli impianti industriali e la successiva utilizzazione delle "aree rese libere", ha inteso prevedere l'obbligo del trasferimento o della demolizione per gli impianti industriali in senso stretto, per l'evidente incompatibilità con la nuova destinazione di zona; non ha, invece, esteso in maniera indiscriminata tale obbligo, fino a comprendere tutte le strutture esistenti ed anche quelle eventualmente riutilizzabili attraverso interventi consentiti.

A ciò si perviene, altresì, attraverso l'interpretazione letterale della norma, che se avesse voluto intendere la demolizione totale avrebbe utilizzato espressioni diverse; nonché dalla relazione tra la locuzione "aree rese libere" direttamente riferita a quella di "impianti industriali."

Siffatta conclusione, peraltro, corrisponde anche a criteri logici ed economici. Correttamente la difesa appellante ha evidenziato l'irrazionalità ed antieconomicità dell'interpretazione assunta dal Comune che impedirebbe l'utilizzazione di qualsiasi costruzione insistente nella zona, posto che, a stretto rigore, tutti i manufatti fanno parte del complesso industriale che deve essere dismesso.

Il discrimen, come puntualmente rilevato nel parere pro - veritate a sua tempo richiesto dal Comune, è rappresentato dalla riutilizzabilità o meno del bene ai nuovi fini che non devono essere più industriali, bensì conformi alla diversa destinazione di zona dettata dal piano regolatore:

Sotto questo profilo viene in rilievo la questione concernente la nozione di "ristrutturazione".

La Sezione non ignora che secondo un orientamento giurisprudenziale di questo Consiglio di Stato, la fattispecie della ristrutturazione esclude la possibilità di demolizione del manufatto preesistente. Ritiene, peraltro, di condividere l'interpretazione giurisprudenziale più recente secondo la quale nel concetto di ristrutturazione edilizia devono annoverarsi anche gli interventi consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato, per cui l'intervento edilizio il cui risultato, quanto a sagoma e volumi, sia identico a quello preesistente configura un'ipotesi di ristrutturazione ai sensi dell'art. 31, lett. d) l. 5.8.1978, n. 457.

Soltanto nel caso in cui il manufatto derivante dall'attività di ristrutturazione corrisponda integralmente, per volumi, altezze, fisionomia architettonica, all'opera demolita (in tutto o in parte), l'intervento di ristrutturazione non è subordinato al rispetto dei vincoli imposti dagli strumenti urbanistici sopravvenuti e vigenti al momento dell'adozione dei provvedimenti approvativi di interventi edilizi.

Ne consegue che anche la doglianza relativa alla necessità del rispetto degli standards così come definiti nell'art. 11, l.r. n. 23/1985, è infondata.

L'appello principale, pertanto, deve essere respinto. Va, altresì, respinto l'appello incidentale.

Sussistono, tuttavia, motivi per compensare tra le partile spese del grado di giudizio.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) rigetta l'appello principale. Rigetta, altresì, l'appello incidentale.

Spese del grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 4 novembre 1997 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) con l'intervento dei Signori:

Guglielmo Serio - Presidente

Filippo Patroni Griffi - Consigliere

Luigi Maruotti - Consigliere

Marcello Borioni - Consigliere

Liliana Ferraro - Consigliere estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 28 MAR. 1998.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione
ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n.r.g. 8029 del 1996, proposto dal comune di
Monza, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Viviani ed
elettivamente domiciliato presso la Segreteria del Consiglio di
Stato, in Roma,

contro

la s.r.l Immobiliare Grandi 81, rappresentata e difesa dagli avv.
Bruno Santamaria e Gabriele Liuzzo ed elettivamente domiciliata
presso lo studio del secondo, in Roma, via Dora, n. 2,

e nei confronti

del Prefetto di Milano, non costituito,
della Regione Lombardia, non costituita,
dell'Azienda U.S.S.L. n. 29, già U.S.S.L. n. 64 di Monza, non
costituita,

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della
Lombardia, II Sezione, n. 914/95, pubblicata il 5 luglio 1995.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte suindicata;

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

Vista la sentenza interlocutoria n. 978/03 del 24 febbraio 2003.

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore, alla pubblica udienza del 12 dicembre 2003, il
consigliere Giuseppe Farina ed uditi, altresì, gli avvocati Monti e
Costa rispettivamente per delega degli avvocati Viviani e Santamaria.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

1. Il ricorso n. 8029 del 1996 è proposto dal comune di Monza. È stato notificato alla s.r.l. Immobiliare Grandi 81 ed alle altre parti indicate in epigrafe il 5-7 ottobre 1996 ed è stato depositato il 22 ottobre.

2. È impugnata la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, sede di Milano, II Sezione, n. 914/95, pubblicata il 5 luglio 1995. Con essa è stato annullato il diniego di concessione edilizia n. 6320 del 23 aprile 1992.

Il primo giudice ha rilevato che non si trattava di una nuova edificazione, ma di un intervento sull'esistente e più propriamente di una ristrutturazione, che non doveva essere negata.

3. Il Comune lamenta l'erroneità, in punto di fatto, della decisione. Oppone anche l'infondatezza degli altri motivi dedotti in prime cure.

L'amministrazione appellante ha prodotto memorie il 17 marzo e 31 ottobre 2002 e documenti il 24 aprile 2002 ed il 17 aprile 2003.

4. La società appellata si è costituita con memoria del 15 luglio 1997. Contesta la fondatezza dell'appello ed illustra, per contrastare le contrarie affermazioni del Comune, le censure assorbite in primo grado.

Altre memorie illustrative ha depositato il 17 maggio 2002 e 1° dicembre 2003.

5. Dopo che è stato adempiuto l'incombente istruttorio disposto con la decisione n. 978 del 2003, all'udienza del 12 dicembre 2003, il ricorso è stato chiamato per la discussione e, poi, trattenuto in decisione.

1. Il primo giudice ha annullato il diniego di concessione edilizia n. 6320 del 23 aprile 1992, pronunciato dal comune di Monza nei riguardi della società appellata.

Il T.A.R. ha rilevato che l'intervento edilizio in progetto non comportava edificazione su area nuda, ma più propriamente, doveva qualificarsi come una ristrutturazione di un edificio, contemplata dall'art. 31, lett. d), della l. 5 agosto 1978, n. 457.

La conclusione riferita è stata affermata dal Tribunale Amministrativo Regionale, perché non era stato contestato che l'edificio in progetto non comportava aumento di volume, che era conforme alla destinazione residenziale di piano regolatore generale, ed era un fabbricato più arretrato, rispetto al vicino cimitero, dei manufatti da demolire.

Il Comune contesta, in punto di fatto, la statuizione del T.A.R.

2. L'appello è fondato.

Secondo una costante interpretazione della disposizione all'epoca vigente - l'art. 31, comma 1, lett. d), della l. 5 agosto 1978, n. 457 -, il concetto di ristrutturazione edilizia è comprensivo anche della demolizione seguita dalla fedele ricostruzione del manufatto, ma la ricostruzione deve assicurare la piena conformità di volume, sagoma e superficie tra vecchio e nuovo fabbricato (V Sez. 18 dicembre 1997, n. 1581; 24 febbraio 1999, n. 197; 28 marzo 1998, n. 369; 9 ottobre 2002, n. 5410; 8 agosto 2003, n. 4593; 18 settembre 2003, n. 5310; IV Sez. 30 giugno 1998, n. 994, VI Sez. 7 agosto 2003, n. 4568). La ristrutturazione, in sintesi, non può comportare, secondo la norma in esame, un'alterazione della tipologia edilizia e della volumetria preesistenti.

Nella specie: a) il nuovo edificio - come si desume dalla relazione dell'ufficio tecnico comunale del 10 dicembre 1991, esibita dalla società appellata nel fascicolo di primo grado - presentava un volume di progetto di 5082,75 metri cubi, un'altezza massima di metri 9,15, e tre piani; b) l'edificio preesistente - lo si rileva dalla tavola n. 12 del progetto - aveva un volume di 1298,50 metri cubi, un'altezza massima di metri 4,90, ed un solo piano.

Il raffronto fra le misure riferite rende palese l'inesistenza dei requisiti, sopra indicati, per potersi affermare un'ipotesi di ristrutturazione.

3. La sentenza appellata deve essere, perciò, riformata e si devono esaminare le censure assorbite dal primo giudice e riproposte dalla parte privata.

4. Essa ha affermato che il progetto non viola la finalità inerente alle distanze delle costruzioni dai cimiteri, di cui all'art. 338 del T.U.L.S.: anzi, la nuova costruzione arretra, rispetto al limite preesistente e dà un risultato di miglior decoro.

La censura non è da condividere.

Il diniego di concessione edilizia è motivato con la considerazione che l'intervento edilizio "risulta interessato dalla fascia di rispetto cimiteriale". La finalità della prescrizione sulle distanze di cui all'invocato art. 338 T.U.L.S. è quella di non far sorgere nuove costruzioni nell'ambito della fascia di rispetto. Quella progettata è, per le osservazioni che si sono già fatte nell'escludere l'ipotesi di una ristrutturazione, una nuova costruzione e ricade, perciò, nel divieto.

5. Ripiegando su un subordinato assunto, la parte privata censura il provvedimento di ampliamento dell'area cimiteriale. Essa sostiene che quando quello è stato disposto, non è stato considerato che alcune costruzioni si sarebbero venute a trovare a distanza inferiore ai cento metri, perché preesistenti. Sarebbe illegittimo un ampliamento tale da portare i fabbricati esistenti ad una distanza

inferiore a quella di rispetto. Nel caso in esame non accade che sia edificata un'area precedentemente libera.

Quest'ultima affermazione è smentita dal raffronto, che si è fatto sopra, fra la superficie già coperta da costruzione e quella che sarebbe stata coperta dal fabbricato progettato. Ma anche la censura riguardante l'ampliamento dell'area del cimitero non ha pregio. I fabbricati che, eventualmente, si vengano a trovare ad una distanza inferiore alla fascia di rispetto, ivi compreso quello della società appellata non sono stati certo oggetto di provvedimenti di demolizione emanati dal Comune. Per le aree sulle quali essi insistono si è determinata, semplicemente, una preclusione di far luogo a nuove costruzioni, ma ciò non è, di per sé, illegittimo, ove l'ampliamento, come non è contestato, derivi da sopravvenute esigenze di pubblico interesse.

6. Si aggiunge ancora, dalla parte privata, che vi è stata un'ingiusta scelta del medico provinciale, quando ha consentito che la distanza di rispetto fosse ridotta a cento metri per alcune zone latitanti il cimitero, e non per altre. Sul punto è stato anche dedotto il difetto di motivazione.

La censura è inammissibile. Invero, il contestato intervento del medico provinciale - decreto dell'otto maggio 1962 - ha ridotto a cento metri la distanza di rispetto sui lati sud ed ovest del cimitero. Ha lasciato invariato il limite di duecento metri sul lato nord, ove è sito il fondo della società appellata. L'annullamento del provvedimento deriverebbe dalla illegittimità della riduzione disposta su lati del complesso che non interessano la società appellata. Questa riduzione sarebbe da ritenere viziata, senza alcun vantaggio, dunque, per la stessa società, posto che rimarrebbe ferma per essa la distanza già vigente di duecento metri.

7. Conclusivamente, con l'accoglimento dell'appello del Comune deve riconoscersi anche l'infondatezza delle censure assorbite in primo grado.

8. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, accoglie l'appello e, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso introduttivo.

Condanna la società appellata al pagamento delle spese, che liquida in euro tremila / 00 in favore del comune di Monza.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), nella camera di consiglio del 12 dicembre 2003, con l'intervento dei Signori:

Emidio Frascione Presidente

Giuseppe Farina rel est. Consigliere

Marco Lipari Consigliere

Aniello Cerreto Consigliere

Gerardo Mastrandrea Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 10 FEB. 2004.

Consiglio di stato, sez. V, 14 aprile 2006, n. 2085

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n.r.g. 9771 del 2002, proposto dal sig. Giuseppe Aliberti, quale rappresentante legale della s.a.s. Eurocom di Aliberti Giuseppe & C., rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Greppi, Paolo Monti e Nicolò Paoletti ed elettivamente domiciliato presso lo studio del terzo di essi, in Roma, via Barnaba Tortolini, n. 34,

contro

il comune di Novi Ligure, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Giorgio Santilli e Mario Menghini ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo, in Roma, via della Mercedes, n. 52,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte, I Sezione, n. 809, pubblicata il 10 aprile 2002.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte suindicata;

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

Viste le decisioni n. 5186 del 15 settembre 2003, n. 6851 del 2004 e n. 5012 del 2005;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore, alla pubblica udienza del 6 dicembre 2005, il consigliere Giuseppe Farina ed uditi, altresì, i difensori delle parti, avv. Pafundi per delega Paoletti e avv. Menghini, come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

1. Il ricorso n. 9771 del 2002 è proposto dal sig. Giuseppe Aliberti, quale legale rappresentante della s.a.s. omonima.

È stato notificato in data 14 novembre 2002 al comune di Novi Ligure. È stato depositato il 25 novembre.

2. Oggetto di impugnazione è la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, Sezione II, n. 809. pubblicata il 10 aprile 2002 e notificata il 16 settembre.

Con essa è stato respinto il ricorso avverso il provvedimento 11 dicembre 2001, col quale il dirigente del Comune ha respinto una domanda di concessione in sanatoria, relativa ad opere eseguite in difformità di una concessione per ristrutturazione edilizia di un immobile del dante causa del ricorrente.

3. A critica della sentenza e della misura negativa comunale, sono proposte due censure. Sono state prodotte memorie illustrative e documenti.

4. Il comune di Novi Ligure si è costituito, per resistere al ricorso, con atto depositato il 18 marzo 2003, col quale confuta l'appello.

Ha depositato documenti in data 25 ottobre 2003 e 8 novembre 2005 e memorie in data 16 aprile 2004, 7 aprile 2005 e 23 novembre 2005.

5. Con ordinanza collegiale n. 5355 del 10 dicembre 2002 è stata accolta la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata.

6. Dopo che è stata ordinata l'esibizione di documenti e dopo la sospensione del processo, a norma dell'art. 32, comma 25, del d.l. 30 agosto 2003, n. 269, e delle disposizioni ivi richiamate, il ricorso è stato chiamato per la discussione all'udienza del 6 dicembre 2005 e trattenuto in decisione.

1. 1. Con concessione edilizia n. 182 del 21 novembre 2000, il dante causa della ricorrente società è stato autorizzato alla "ristrutturazione" di locali siti nel comune di Novi Ligure, via Don Minzoni, "con trasformazione di magazzini in autorimessa".

1. 2. In un "rapporto tecnico" di un ufficio comunale, in data 27 agosto 2001, è stato rilevato che l'immobile era stato demolito e ricostruito, sicché "l'opera è stata realizzata in difformità da quanto concesso, poiché, pur nel rispetto di massima delle caratteristiche dimensionali, l'edificio, invece di essere recuperato come indicato in progetto, è stato completamente demolito ed è in fase di completa ricostruzione".

1. 3. Indotta dalle osservazioni del rapporto suddetto, la ditta ha prodotto domanda intesa ad ottenere una variante della concessione edilizia, ai sensi dell'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

1. 4. La domanda è stata respinta, con il provvedimento n. 38719/46370 in data 11 dicembre 2001 del dirigente del "settore urbanistica" del Comune.

L'atto di diniego è motivato nel senso che "l'intervento di demolizione e ricostruzione non può essere sanato, in quanto supera il concetto di restauro e risanamento conservativo, come definito dall'art. 31, lett. c) della legge 05/08/1978, n. 457". L'Ufficio ha ritenuto configurarsi una difformità rispetto alle norme di attuazione del piano regolatore del Comune, che all'art. 23.c ammettono "le sole opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, di risanamento e di restauro".

2. Il ricorso introduttivo ha censurato la misura negativa del Comune:

2. 1. perché l'art. 27 della l. 5 agosto 1978, n. 457 consente di compiere interventi di ristrutturazione edilizia. Di ciò non è stato tenuto conto, sostenendosi invece l'impossibilità di consentire interventi eccedenti il restauro e risanamento conservativo. Inoltre, le norme di piano regolatore devono recedere di fronte alle norme legislative che dispongono in senso contrario;

2. 2. perché i lavori eseguiti trovano fonte in una concessione per ristrutturazione edilizia. Ed ancora: "l'opera è rimasta nell'ambito della categoria originaria". E, infine, la demolizione e ricostruzione, limitate alle "spallete" delle porte del magazzino da trasformare, "non incidenti su superficie, volumi, altezze o altri parametri urbanistici fondamentali ... è senza dubbio compatibile con la nozione di restauro e risanamento conservativo".

3. Il Tribunale amministrativo regionale del Piemonte ha respinto il ricorso introduttivo con la sentenza n. 809 del 2002 e la società affida all'appello le critiche alla decisione del primo giudice ed al provvedimento di diniego sopra riferito.

4. L'appello merita di essere accolto.

5. In primo luogo, va richiamata la precisazione fatta al n. 1. 1, e cioè che la concessione rilasciata (oggi denominata "permesso di costruire") concerne una ristrutturazione edilizia, sia formalmente, per l'espressa formula del provvedimento, sia in senso sostanziale, per il suo contenuto. Esprime, infatti, il consenso ad eseguire lavori di "ristrutturazione" per cambio di destinazione d'uso, in una specifica zona di piano regolatore, e comporta, insieme, la necessità evidente di eseguire opere di demolizione e ricostruzione parziale del magazzino, costruzione preesistente, per far luogo alla rimessa per automobili.

Ne segue che è manifestamente da disattendere la tesi della difesa del Comune, secondo la quale la ristrutturazione consentita era, ed è, da intendersi in senso "non tecnico o, al più, errore materiale",

nel quale sarebbe incorsa l'amministrazione. Alla considerazione di inattendibilità di questa tesi, per le ragioni formali e sostanziali sopra esposte, si può aggiungere che all'errore non è neppure stato accennato negli atti comunali impugnati, né in quelli precedenti, sicché la tesi va configurata come un'inammissibile motivazione a posteriori del provvedimento in contestazione. Ed è costante la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato circa l'impossibilità di integrare o sostituire in giudizio la motivazione di un provvedimento, per l'evidente ragione che non è possibile riferire le nuove considerazioni (esposte in giudizio dai difensori) come presenti all'organo amministrativo nel momento in cui è stata decisa la misura della quale si discute.

6. Con riguardo alle opere "in difformità" contestate alla parte privata, si mostrano fondate ambedue le censure dedotte in primo grado, e riproposte in appello con critica alla sentenza del primo giudice.

6. 1. L'esplicito e sostanziale riferimento alla ristrutturazione del magazzino, per trasformarlo in un'autorimessa, consente:

a) di richiamare il concetto di ristrutturazione edilizia, vigente all'epoca del rilascio del provvedimento abilitativo (2000) e del diniego di riconoscere conformi le opere eseguite (2001). L'art. 31 della l. 5 agosto 1978, n. 457 - come anche, nel caso specifico, l'art. 13 della l. reg.le Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 - ne danno conto come esecuzione di un intervento di trasformazione di un organismo edilizio, mediante un insieme di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso da quello preesistente. Ed ambedue le norme si soffermano, in via esemplificativa, ad elencare gli interventi di ripristino o sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, di eliminazione, modifica o inserimento di nuovi elementi o impianti.

In conclusione, è la stessa legge che ammette demolizioni e ricostruzioni di elementi, anche strutturali, della costruzione sulla quale s'interviene per ristrutturare;

b) di richiamare la costante giurisprudenza del giudice amministrativo, secondo la quale il concetto di ristrutturazione edilizia consente anche la demolizione seguita dalla ricostruzione del manufatto, purché ne sia assicurata l'identità di sagoma, di volume e di superficie (V Sez. 10 febbraio 2004, n. 476; 18 settembre 2003, n. 5310; 9 ottobre 2002, n. 5410).

6. 2. Anche le regole sul restauro e risanamento conservativo possono essere utili per rilevare la disciplina giuridica alla quale era sottoposto il controverso intervento di trasformazione, mediante opere edilizie, di un edificio adibito a magazzino in uno da adibire a ricovero di autoveicoli.

Invero, ambedue le norme - statale e regionale - sopra ricordate descrivono le consentite opere di restauro e risanamento come interventi che comprendono "il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio", oltre ad inserimenti ed eliminazioni, che qui possono non interessare. Solo che detti lavori sono subordinati anche a destinazioni d'uso compatibili con le opere da farsi.

7. Dalle regole ora sommariamente ricordate deriva:

7. 1. che l'attività consentita alla parte privata con la concessione edilizia a suo tempo rilasciata, si poteva risolvere, come si è accertato dal Comune che si è risolta, nella demolizione e ricostruzione del magazzino, per farne una costruzione adatta a rimessa di veicoli, secondo la destinazione d'uso che era stata riconosciuta compatibile con lo strumento urbanistico vigente.

L'unico elemento impeditivo sarebbe potuto essere il mancato rispetto dei limiti di dimensioni del manufatto ricostruito, che sono stati ripetutamente messi in luce dalla ricordata giurisprudenza (per inciso, poi notevolmente mutati per effetto della modificazione apportata all'art. 10 del t.u. n. 380 del 2001 - t.u. 6 giugno 2001, n. 380 - dal d. lgs. 27 dicembre 2002, n. 301). Ma tal evenienza è esplicitamente smentita dalla relazione dell'agosto 2001 (sopra n. 1. 2), nella quale si attesta che le opere - erroneamente, per quel che sin qui si è chiarito, definite come irregolari - sono state eseguite "nel rispetto di massima delle caratteristiche dimensionali".

Non era perciò necessaria alcuna sanatoria;

7. 2. che è perciò non conforme a legge, né alla concreta situazione in esame, l'affermazione che era stata rilasciata un'autorizzazione per restauro e risanamento conservativo. Sicché anche per questo profilo, è illegittimo il diniego impugnato;

7. 3. che, in ogni caso, la demolizione di elementi costitutivi della costruzione, con il loro rinnovo, è riconducibile anche ad una ipotesi di restauro e risanamento, quali contemplati dalle identiche norme statale e regionale sopra indicate, quando, come nella specie, era stata riconosciuta come compatibile, con le opere da eseguire e quindi con lo strumento di pianificazione urbanistica, la modificazione della destinazione d'uso.

8. Ogni altra considerazione o censura sono conclusivamente assorbite, in dipendenza delle osservazioni sopra esternate. Va, di conseguenza, in riforma dell'impugnata sentenza, accolto il ricorso introduttivo, con annullamento del provvedimento contestato.

Quanto alla domanda di risarcimento dei danni, si deve porre in rilievo che essa non è accompagnata da alcuna indicazione né degli specifici pregiudizi subiti, né della loro possibile quantificazione sul piano patrimoniale.

La domanda deve essere accolta perciò limitatamente alla affermazione della colpa della parte intimata, poiché è accertato che la necessità di richiesta di sanatoria ed il diniego sono derivati da verifiche e determinazioni fatte in violazione delle norme richiamate, e perciò da colpa degli organi comunali. Resta, per conseguenza, affidata ad altra eventuale domanda della parte la dimostrazione dei danni patrimoniali subiti.

9. Le spese dei due gradi di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, accoglie l'appello e, in riforma della sentenza impugnata, annulla il provvedimento contestato con il ricorso introduttivo.

Condanna il comune di Novi Ligure al pagamento, in favore della parte appellante, delle spese del giudizio, che liquida in quattromila euro.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), nella camera di consiglio del 6 dicembre 2005, con l'intervento dei Signori:

Raffaele Iannotta Presidente

Giuseppe Farina rel. est. Consigliere

Chiarenza Millemaggi Consigliere

Paolo Buonvino Consigliere

Michele Corradino Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 14 APR. 2006.

Consiglio di stato, Sez. V, 18 settembre 2003, n. 5310

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione
ha pronunciato la seguente

decisione

sul ricorso in appello n.623/1998 proposto da Furlin Benvenuto, Gemo
Giannina, Furlin Paolo e Furlin Vanni, tutti rappresentati e difesi
dall'Avv. Francesco Pirocchi ed elettivamente domiciliati presso lo
stesso in Roma, Via Salaria n.280;

CONTRO

il Comune di Monselice, non costituito;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto,
n.1390/97 in data 13 settembre 1997;

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;

Vista la memoria difensiva degli appellanti;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 16 maggio 2003, relatore il consigliere

Carlo Deodato, udito il difensore dei ricorrenti, avv. Pirocchi;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

Con la sentenza appellata veniva respinto il ricorso, proposto dagli odierni appellanti dinanzi al T.A.R. del Veneto, inteso ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con i quali il Comune di Monselice aveva, dapprima, rilasciato agli istanti la concessione edilizia n.310 del 27.12.1994, nella parte in cui si vietava che la ristrutturazione assentita venisse realizzata mediante demolizione e ricostruzione del manufatto, e, successivamente, preso atto dell'intervenuto abbattimento dell'edificio e dell'impossibilità della sua riedificazione, ordinato la sospensione dei lavori (con provvedimento n.1871 del 26.1.1995) ed annullato, in via di autotutela, la concessione edilizia n.310/94 (con determinazione sindacale n.5488 del 2.3.1995).

Avverso tale decisione proponevano appello gli originari ricorrenti, criticando la correttezza del giudizio reso dal T.A.R. in merito alla legittimità delle determinazioni controverse ed invocando la riforma della statuizione gravata ed il conseguente annullamento degli atti impugnati in prime cure.

Non si costituiva il Comune di Monselice.

Alla pubblica udienza del 16 maggio 2003 il ricorso veniva trattenuto in decisione.

1.- E' controversa la legittimità degli atti con i quali il Comune di Monselice ha, dapprima, prescritto che la ristrutturazione di un manufatto pertinenziale di 39 mq di proprietà dei ricorrenti, assentita con la concessione edilizia n.310/94, non venisse eseguita mediante demolizione e ricostruzione del manufatto, e, successivamente, preso atto dell'intervenuto abbattimento dell'edificio e dell'impossibilità della sua riedificazione, ordinato la sospensione dei lavori (con provvedimento n.1871 del 26.1.1995) ed annullato, in via di autotutela, la concessione edilizia n.310/94 (con determinazione sindacale n.5488 del 2.3.1995).

Il Tribunale veneto, adito dai ricorrenti per ottenere l'annullamento dei predetti provvedimenti, ha, in particolare, negato la sussistenza dei vizi denunciati, rilevando la tardività della contestazione rivolta in parte qua contro la concessione edilizia e la coerenza con la vigente disciplina urbanistica ed edilizia dei successivi provvedimenti (di sospensione dei lavori e di annullamento del titolo originario), dei quali sanciva, dunque, la correttezza.

Gli odierni appellanti criticano la correttezza di tale giudizio e dell'azione amministrativa con quello conosciuta e ne denunciano, in sintesi, l'incoerenza con l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza della nozione di ristrutturazione di cui all'art.31 comma 1 lett.d) della legge 5 agosto 1978, n.457, invocandone, di conseguenza, l'annullamento.

2.- La principale censura dedotta a sostegno del ricorso si risolve, a ben vedere, nel rilievo della difformità del divieto di demolizione e ricostruzione del manufatto, contenuto nella concessione edilizia n.310/94, con la previsione di cui all'art.31 c.1 lett. d) l. n.457/78, per come interpretata dall'univoco orientamento giurisprudenziale formatosi a riguardo.

Sostengono, in sintesi, i ricorrenti che la denunciata illegittimità di quella prescrizione comporta, quale immediata e diretta conseguenza, l'invalidità dei provvedimenti successivamente adottati dall'amministrazione, siccome erroneamente fondati sul duplice rilievo della sua inosservanza (e, dunque, della difformità delle opere eseguite da quelle assentite) e dell'impossibilità di procedere alla ricostruzione dell'edificio, in seguito al suo abbattimento.

Come già rilevato, i primi giudici hanno ritenuto l'irricevibilità delle censure rivolte contro la concessione edilizia, in quanto tardivamente introdotte.

2.1- Occorre, quindi, esaminare, anzitutto, la controversa questione della tempestività del ricorso, nella parte in cui risulta rivolto contro la ricordata prescrizione della concessione edilizia n.310/94.

Si osserva, al riguardo, che la predetta verifica va compiuta con riferimento al momento dell'insorgenza dell'interesse degli istanti a contestare la legittimità della prescrizione in questione, non essendo immaginabile la decorrenza del termine per impugnare in un periodo anteriore alla data in cui, per sopravvenienze di fatto o di diritto, l'atto contestato si è rivelato concretamente lesivo della posizione soggettiva azionata.

In coerenza con tale parametro valutativo, il dies a quo del termine per l'impugnazione va, quindi, sicuramente individuato nel momento in cui l'osservanza di quella prescrizione si è, di fatto, rivelata impossibile, in conseguenza del sopravvenuto crollo del manufatto da ristrutturare, e l'intervenuta impossibilità di procedere all'intervento, nel rispetto di quella condizione, ha determinato l'annullamento d'ufficio del titolo originario.

Prima di tali momenti, invero, la prescrizione in questione risultava priva di lesività, non precludendo l'intervento assentito e dettando una modalità esecutiva allora percepita come agevolmente rispettabile.

Né rilevano, in proposito, i dubbi formulati dai primi giudici in merito alla natura accidentale del crollo dell'edificio, posto che, in mancanza di qualsiasi elemento che indichi il carattere volontario della demolizione, deve escludersi la sussistenza di una consapevole e dolosa violazione della prescrizione in questione da parte degli istanti e confermarsi, quindi, l'insorgenza dell'interesse alla sua contestazione al momento della caduta delle strutture portanti del manufatto e della sopravvenuta impossibilità del rispetto del contestato divieto.

Deve, allora, concludersi per la ricevibilità del ricorso, nella parte rivolta contro la prescrizione in questione, in quanto tempestivamente proposto rispetto al momento della sopravvenuta lesività della clausola (per come sopra individuato).

2.2- Così verificata la ritualità dell'introduzione della contestazione del divieto di procedere alla ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione, se ne deve rilevare la fondatezza alla stregua delle considerazioni che seguono.

Premesso, in fatto, che la clausola in contestazione vieta la realizzazione della ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione del manufatto "...in quanto l'adiacenza ricade a ridosso dei confini di proprietà e a meno di m. 10,00 dal fabbricato principale su strada" e che, quindi, sembra postulare a sostegno del divieto, nonostante l'imprecisa formulazione, la difformità dell'edificio

esistente da quello risultante dalla sua riedificazione, si deve rilevare che la valenza assoluta e generale del precetto (non circoscritta, cioè, all'ipotesi di alterazione dei volumi e della sagoma) si rivela, oltre ch  contrastante ed incoerente con la sua motivazione, confliggente con la nozione di ristrutturazione definita dalla giurisprudenza.

Secondo un univoco e consolidato orientamento giurisprudenziale (cfr. ex multis C.S., Sez. IV, 2 aprile 2002, n.1824), dal quale non si ravvisano ragioni per discostarsi, il concetto di ristrutturazione edilizia di cui all'art.31 c.1 lett. d) l. n.457/78 comprende anche la demolizione seguita dalla fedele ricostruzione del manufatto, con l'unica condizione che la riedificazione assicuri la piena conformit  di sagoma, di volume e di superficie tra il vecchio ed il nuovo manufatto.

La limitazione contestata risulta, quindi, contrastante con tale definizione del contenuto della ristrutturazione edilizia, peraltro codificata dall'art.3 lett.d) del decreto legislativo 6 giugno 2001, n.378 (testo unico dell'edilizia), e, quindi, illegittima, non trovando, peraltro, giustificazione nelle ragioni ivi addotte - in quanto relative alla diversa ipotesi (nel caso di specie non ravvisata) della ricostruzione difforme dal vecchio manufatto e, come tali, astrattamente idonee a legittimare il divieto con esclusivo riferimento a tale fattispecie e non anche, in assoluto, alla stessa possibilit  di procedere alla ristrutturazione con le modalit  controverse.

3.- La riscontrata illegittimit  ed il conseguente annullamento della prescrizione relativa al divieto di demolizione e fedele ricostruzione del manufatto in questione implicano, in via immediata e diretta, l'invalidit  degli atti di sospensione dei lavori e di annullamento d'ufficio della concessione edilizia, in quanto erroneamente fondati sul duplice rilievo dell'inosservanza della predetta (illegittima) clausola e della conseguente impossibilit  di procedere alla ricostruzione dell'edificio, a seguito del suo abbattimento.

4.- In accoglimento dell'appello ed in riforma della decisione impugnata, vanno, quindi, annullati i provvedimenti gravati con il ricorso in primo grado, fatte salve le ulteriori determinazioni dell'amministrazione in merito alla praticabilit , sotto profili diversi da quelli qui esaminati, dell'intervento edilizio controverso.

5.- La peculiarit  della controversia giustifica il diniego di rimborso delle spese processuali di entrambi i gradi di giudizio.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, accoglie il ricorso indicato in epigrafe e, in riforma della decisione appellata, annulla i provvedimenti impugnati in primo grado; nega la rifusione delle spese di entrambi i gradi di giudizio; ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorit  amministrativa.

Cos  deciso in Roma nella camera di consiglio del 16 maggio 2003, con l'intervento dei signori:

Agostino Elefante - Presidente

Goffredo Zaccardi - Consigliere

Aldo Fera - Consigliere

Francesco D'Ottavi - Consigliere

Carlo Deodato - Consigliere Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 18 SET. 2003.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA LIGURIA
Sezione Prima

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sui ricorsi nn. 1961\98 e 1207\00 R.G.R. proposti da: L. P. E.,
rappresentata e difesa dagli avv.ti M. Rossi, A. Frignani, prof.
Avv. M.A. Quaglia ed A. Cervetti, elettivamente domiciliata in
Genova, via Roma, 3\9;

- ricorrente -

contro

Comune di Finale Ligure, in persona del Sindaco in carica, non
costituito in giudizio;

- resistente -

e nei confronti

P. E., rappresentato e difeso dall'avv. G. Villani, elettivamente
domiciliato in Genova, via alla Porta degli archi, 3\20;

- controinteressato -

per l'annullamento

rgr.1961\98:annullamento della concessione edilizia in sanatoria
n.150 del 24\9\98;

rgr 1207\00:-del provvedimento 4\4\2000 prot. 2575 avente ad oggetto
il rilascio di concessione edilizia rilasciato al controinteressato
nonché il parere favorevole della commissione edilizia 7\11\96 ed il
provvedimento di condono edilizio n.805\92.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del controinteressato P.;

Visti gli atti tutti della causa;

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

Uditi, alla pubblica udienza del 13\12\2001, relatore il Consigliere
Roberto Pupilella, gli avvocati delle parti costituite;

Ritenuto e considerato quanto segue:

Con due ricorsi, regolarmente notificati e depositati, la ricorrente impugnava le concessioni edilizie
in sanatoria n.805\92 e n.150 del 24\9\98 ed il provvedimento 4\4\2000 prot. 2575 avente ad
oggetto il rilascio di concessione edilizia rilasciata al controinteressato, nonché il parere favorevole
della commissione edilizia 7\11\96.

Ritenendo illegittimi i provvedimenti assunti dal comune, la ricorrente li censura, lamentandone la
illegittimità sotto i seguenti profili:

rgr 1961\98:

-1) Difetto di motivazione e di istruttoria poiché il comune non avrebbe esplicitato nell'atto di
condono nessuno dei presupposti motivazionali imposti dalla legge per concedere il condono
edilizio, né in relazione alla volumetria del manufatto, né sul rispetto del termine entro cui la
costruzione doveva essere ultimata.

2)-Travisamento dei fatti. La documentazione fotografica allegata dalla parte ricorrente testimonierebbe il mancato rispetto del termine di legge assegnato. Di qui i vizi rubricati.

RGR.1207\00:

1-3-4)-Violazione e falsa applicazione dell'art. 31 lett. d della l.n.457\78. Violazione dell'art. 1 l.n.10\77. Eccesso di potere per carenza dei presupposti e per travisamento dei fatti. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.

L'opera assentita non potrebbe essere qualificata ristrutturazione perché si modifica sagoma, ubicazione e si amplia il precedente manufatto, accorpando tre volumetrie, mentre a dire della ricorrente una delle concessioni rilasciate (8\1\1993) sarebbe decaduta senza che le opere ivi previste fossero mai state realizzate.

2)- Violazione delle NTA del PTCP della regione Liguria, approvato con deliberazione del consiglio regionale n.6 del 26\2\1990. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e per carenza di istruttoria. Eccesso di potere per carenza dei presupposti e manifesta illogicità.

Poiché il PTCP configura l'area in questione come ID.MA che consente solo limitate modificazioni delle preesistenze l'intervento assentito, da qualificare nuova edificazione, sarebbe vietato.

5)-Eccesso di potere per carenza dei presupposti e manifesta illogicità. Violazione dell'art. 97 Cost. e dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa Eccesso di potere per carenza d'istruttoria e di motivazione.

Vi sarebbe stato un errato calcolo della superficie da asservire al progetto che sarebbe stata già utilizzata in passato.

Si costituiva in entrambi i ricorsi il controinteressato chiedendo il rigetto dei ricorsi ed affermando la inammissibilità dei motivi rivolti contro il primo manufatto, condonato nel 1992 e non contestato, allora, dalla ricorrente.

In assenza di costituzione in giudizio del comune intimato, le due cause passavano in decisione all'udienza di merito, fissata per il 13\12\2001.

Il Collegio dispone, in via preliminare, la riunione dei due ricorsi, per ragioni di connessione oggettiva e soggettiva ed in considerazione del fatto che gli atti impugnati riguardano la stessa vicenda edilizia e sono relativi a manufatti che verrebbero trasformati dalla nuova concessione impugnata con il ricorso n.1207\2000.

Ciò premesso, i ricorsi sono entrambi fondati.

Quanto al primo ricorso, sussiste il lamentato vizio di travisamento dei fatti poiché, come documentano le foto depositate in giudizio e non contestate nella loro veridicità dal controinteressato, il manufatto oggetto di condono non appare una struttura edilizia utilizzabile, qualunque ne fosse l'uso affermato esistente, anche soltanto quale deposito attrezzi.

La struttura infatti risulta priva di copertura, con le travi in legno orizzontali sul punto di crollare, con le pareti lignee verticali circondate dalle erbacce che quasi coprono il manufatto e si insinuano nel perimetro interno della baracca, né appare esistente un viottolo di accesso alla costruzione che ne testimoni, comunque, l'uso.

Inoltre appare evidente che, in quello stato di fatto, al momento della domanda l'immobile, ammesso di considerarlo un volume edilizio, era privo di quei presupposti minimi imposti dalla legge per ottenere il condono (completamento al rustico e copertura).

Né appare sostenibile la tesi del controinteressato secondo la quale, un'autocertificazione del completamento della costruzione alla data del 31\12\1993, proveniente dal soggetto che richiede il condono possa superare l'evidenza dei fatti che testimoniano che il volume da condonare non è più nelle condizioni minime per ottenere la sanatoria.

Amnesso infatti che l'odierno stato di degrado risulti provocato dalla successiva incuria o da eventi atmosferici eccezionali doveva essere cura del richiedente segnalare al comune l'evento o dimostrare attraverso fotografie lo stato dell'immobile al momento della sua ultimazione.

Nulla di tutto questo emerge dagli atti, ne risulta che, al momento della domanda di condono, il manufatto avesse i requisiti minimi previsti dalla legge per beneficiare della sanatoria edilizia, che, in quanto normativa derogatoria ed eccezionale, per tale ragione, ad avviso del Tribunale le norme in essa contenute devono essere interpretate restrittivamente.

L'assenza di un sopralluogo comunale o di un accertamento più accurato dello stato dei luoghi all'atto della istruttoria della pratica di condono, in presenza di una situazione incompatibile con i presupposti minimi per beneficiare della sanatoria testimonia altresì l'esistenza anche del lamentato vizio di difetto d'istruttoria censurato con il primo motivo d'impugnativa che va quindi anch'esso ritenuto fondato con la conseguenza dell'annullamento del provvedimento di condono n.150 del 26/9/98.

Anche il secondo ricorso è fondato con riferimento al primo ed al terzo motivo di ricorso che lamentano sotto diversi profili la violazione della normativa che concerne la qualificazione degli interventi edilizi stabilita nell'art.31 della l.n.457/78.

L'intervento in questione infatti, volto ad accorpere, con ampliamento due precedenti manufatti (quantomeno fatiscenti) spostandone altresì l'ubicazione, va infatti qualificato come intervento di nuova edificazione e non di ristrutturazione.

La giurisprudenza amministrativa ha infatti affermato che: "Non rientrano nel novero della ristrutturazione edilizia le opere di demolizione e ricostruzione di un fabbricato, qualora il nuovo edificio non sia fedele alle preesistenze, per sagoma, volumi e collocazione." (Consiglio Stato sez. V, 26 settembre 2000, n. 5093).

La qualificazione come ristrutturazione della demolizione e successiva fedele ricostruzione richiede necessariamente la sussistenza dei seguenti presupposti: preesistenza del fabbricato da ristrutturare al momento della presentazione del progetto; previsione della demolizione e della ricostruzione come "unicum" inscindibile; esistenza del vecchio fabbricato al momento del rilascio della concessione edilizia e fino all'inizio delle opere assentite con il provvedimento concessorio. (T.A.R. Piemonte sez. I, 9 marzo 2000, n. 243).

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha poi posto, come limite invalicabile al concetto di ristrutturazione, la preesistenza di un edificio, che nella specie manca. "È intervento di ristrutturazione edilizia, ai sensi e per gli effetti dell'art. 31 lett. d) l. 5 agosto 1978 n. 457, quello diretto alla trasformazione di organismi edilizi già esistenti, ovvero di manufatti che posseggano quel minimo di consistenza idoneo a far giudicare la cosa effettivamente presente nella realtà." (Consiglio Stato sez. IV, 5 luglio 2000, n. 3735).

Infine, anche volendo aderire alla giurisprudenza più permissiva in materia, che questo tribunale non condivide, è indispensabile che la "fedele" ricostruzione del manufatto non comporti "difformità di posizione dell'area di sedime o del volume o dell'altezza o della forma". (T.A.R. Toscana sez. III, 17 gennaio 2000, n. 3).

Nel progetto contestato, invece, si prevede la demolizione totale di quelli che, in base alla documentazione fotografica depositata, appaiono essere due ruderi e la loro traslazione e ricostruzione con ampliamento volumetrico.

La zona su cui insistono i manufatti è denominata E1 dal PRG (agricola), in area IS.MA secondo il PTCP.

Già queste due qualificazioni impediscono di considerare ammissibile l'intervento assentito.

Infatti è vero che le zone IS.MA consentono interventi sull'esistente, ma nel caso di specie la traslazione comporta la eliminazione di entrambi i manufatti completamente demoliti e ricostruiti in altro luogo con la realizzazione di una nuova costruzione a tutti gli effetti.

Né d'altro canto risulta compatibile con il concetto di ristrutturazione edilizia, il progettato accorpamento con traslazione ed incremento dei volumi esistenti.

La categoria edilizia della ristrutturazione, infatti, ai sensi dell'art. 31 lett. D della l.n.457/78 impone la trasformazione dell'esistente e non la ricostruzione in altro luogo dei volumi demoliti.

La giurisprudenza amministrativa (CdS V 5/3/2001 n.1246) ha posto come punto non superabile della definizione di ristrutturazione, ai sensi della norma citata, la realizzazione di nuovi volumi, perché "diversamente opinando, sarebbe sufficiente la preesistenza di un edificio per definire "ristrutturazione" qualsiasi nuova realizzazione effettuata in luogo o sul luogo di quello preesistente".

La giurisprudenza di questo tribunale poi, (I sez. 3/10/2000 n.1022) ha affermato che "il concetto di ristrutturazione edilizia postula necessariamente la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, ossia di un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura; pertanto la ricostruzione su ruderi o su di un edificio da tempo demolito, costituisce nuova costruzione e quindi richiede un'apposita concessione edilizia". (cfr. CdSV 1/12/1999 n.2021).

Il secondo ricorso va dunque accolto e conseguentemente annullata la concessione edilizia rilasciata.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

il Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria, prima sezione, definitivamente pronunciando, riunisce i due ricorsi in epigrafe e li accoglie.

Annulla conseguentemente la concessione in sanatoria n.150/98 e la concessione edilizia 4/4/2000 n.2575.

Condanna in solido comune e controinteressato al pagamento delle spese di lite, quantificate nella misura di 2.000,00 (duemila/00 EURO), a favore della ricorrente.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla autorità amministrativa.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 13/12/2001, con l'intervento dei Signori:

Giuseppe Petruzzelli Presidente

Stanislao Rosati Consigliere

Roberto Pupilella Consigliere, rel. ed est.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 24 GEN. 2002.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria
sezione prima,

composto dai Magistrati:

- Renato Vivencio - Presidente
- Giuseppe Petruzzelli - Consigliere
- Davide Ponte - I° Referendario - rel. est.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 351\1997 R.G. proposto da Borgese Pierangelo, Zucca Giovanna, Verdacchi Sergio, Piluso Vittorio e Pittaluga Aurora, tutti rappresentati e difesi dall'Avv. G. Gerbi, presso lo studio del quale sono elettivamente domiciliati in Genova, via Corsica n. 21;

contro

il Comune di Genova, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti M.P. Pessagno e A.D. Masuelli dell'avvocatura comunale, presso gli uffici della quale è elettivamente domiciliato in Genova, via Garibaldi n. 9;

nei confronti di

Condominio di Salita del Prione, in persona dell'amministratore pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti C. Mauceri e A. Masetti, presso lo studio dei quali è selettivamente domiciliato in Genova, via Palestro n. 2;

per l'annullamento

della concessione edilizia n. 399 datata 19\7\1996, per l'esecuzione di lavori di recupero abitativo e risanamento del fabbricato sito in salita del Prione n. 29, e di ogni altro atto connesso; nonché per l'annullamento della concessione per variante parzialmente in sanatoria n. 503 del 21\6\1999, della proroga di ultimazione lavori n. 868 del 15\11\1999 e dell'autorizzazione ad eseguire opere di manutenzione straordinaria n. 1076 del 25\9\2001;

visto il ricorso ed i successivi motivi aggiunti con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune intimato e del condominio controinteressato;

viste le memorie difensive;

visti gli atti tutti della causa;

designato relatore per la pubblica udienza del 6 febbraio 2003 il giudice Dr. Davide Ponte;

uditi altresì per il ricorrente l'Avv. Gerbi, per il Comune resistente l'Avv. Pessagno e per il condominio controinteressato l'Avv. Masetti;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

Con il gravame introduttivo del giudizio gli odierni ricorrenti, nella qualità di proprietari di immobili siti al civico n. 27 di salita del Prione, esponevano di essere venuti a conoscenza del rilascio della concessione edilizia di cui in epigrafe, relativa ai lavori di recupero abitativo e risanamento del fabbricato confinante, sito al civico n. 29. In tale provvedimento, gli interventi qualificati come ristrutturazione prevedevano invece la demolizione e ricostruzione di un edificio, gravemente lesionato nel corso dei bombardamenti dell'ultima guerra mondiale, con la realizzazione di un piano ex novo rispetto alla struttura esistente negli ultimi cinquanta anni.

All'atto impugnato si muovevano pertanto le seguenti censure:

- violazione degli artt. 74 n.t.a. del P.R.G. di Genova, 31 l. 1150\42, 4 l. 10\77, 31 l. 457\78, 3 l.r. 26\78 e l.r. 25\93, in quanto viene illegittimamente consentita realizzazione di volumi ex novo sotto forma di ristrutturazione edilizia e senza strumento urbanistico attuativo;
- violazione dell'art. 41 sexies l. 1150\42 per mancata realizzazione dei parcheggi necessari a fronte di una nuova volumetria;
- violazione l. 13\89 in quanto, trattandosi di nuova edificazione, l'intervento in esame era soggetto alle norme sulla eliminazione delle barriere architettoniche;
- violazione dell'art. 4 l. 10\77 e dei diritti di terzi per la previsione di interventi sulla proprietà dei ricorrenti;
- violazione degli artt. 31 e 33 l.u., travisamento, in quanto la commissione edilizia avrebbe espresso un parere condizionato e prima delle valutazioni del servizio urbanistica sulla quota originaria;
- violazione dell'art. 12 lett. A) l. 278\76, difetto di istruttoria, in quanto il consiglio di circoscrizione non avrebbe esaminato tutti gli elaborati progettuali.

Il Comune di Genova ed il condominio controinteressato, costituitisi in giudizio, chiedevano la declaratoria di inammissibilità ed irricevibilità nonché il rigetto del gravame.

Con ordinanza cautelare n. 167 del 1997 questo Tribunale amministrativo regionale respingeva la domanda di sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato.

Successivamente al deposito in giudizio degli ulteriori atti di cui in epigrafe, parte ricorrente proponeva i seguenti motivi aggiunti:

- illegittimità in via derivata per i profili suddetti, dedotti avverso la concessione originaria;
- violazione dell'art. 12 lett. A) l. 278\76, difetto di istruttoria, in quanto il consiglio di circoscrizione non si sarebbe pronunciato sugli elaborati progettuali integrativi;
- violazione dell'art. 2 l.r. 25\93 non trattandosi di ristrutturazione leggera a fronte di ulteriore demolizione e ricostruzione;
- violazione dell'art. 13 l. 47\85 per mancanza della doppia conformità;
- violazione dell'art. 4 l. 10\77, difetto di motivazione ed istruttoria in ordine alla proroga del termine finale dei lavori ed alla autorizzazione ad eseguire opere di straordinaria manutenzione.

Le parti odierne resistenti ribadivano le eccezioni e le conclusioni sopra formulate avverso il ricorso principale.

Alla pubblica udienza del 6\2\2003, in vista della quale le parti depositavano memorie, la causa passava in decisione.

La presente controversia ha ad oggetto la contestazione della legittimità dei titoli edilizi sulla base dei quali viene realizzato l'intervento in questione, relativo al recupero di un immobile sito nel centro storico, in zona di elevato pregio storico - ambientale situata alle spalle di importanti vestigia quali Porta Soprana e la casa natale di Cristoforo Colombo; tale intervento risulta sostanzialmente inserirsi nell'ambito del più ampio progetto di recupero di una parte fondamentale del territorio del comune intimato, anche attraverso la ricomposizione del tessuto storico (cfr. ad es. nota Provincia datata 21\9\1998 su esposto dei ricorrenti e connessa nota comunale datata 13\6\1997). La specificità del contesto, emergente altresì dalla qualificazione urbanistica della zona interessata (di

rilievo storico ambientale appunto) nonché dalla definitiva approvazione nelle more del piano di riqualificazione urbana della zona di Porta Soprana - San Donato in questione, deve essere tenuta presente al fine di inquadrare compiutamente la fattispecie in esame.

In via preliminare, occorre analizzare le eccezioni sollevate in specie dalla difesa del condominio controinteressato. Innanzitutto, si contesta la legittimazione attiva in capo agli odierni ricorrenti, i quali non avrebbero dimostrato l'asserita legittimazione derivante da proprietà o residenza in immobili limitrofi.

L'eccezione appare infondata. Per ciò che concerne la legittimazione del ricorrente in sede di processo amministrativo, in termini di condizione dell'azione assume rilievo l'affermazione di una posizione adeguata in termini di legittimazione ad agire (o *legitimatio ad causam* o legittimazione sostanziale), nel senso della dichiarazione della titolarità di una situazione giuridica soggettiva tale da essere valutata dal giudice come in astratto tutelata dall'ordinamento. Nel caso di specie tutti gli odierni ricorrenti hanno affermato in sede introduttiva di essere titolari di una situazione rilevante nei termini predetti, residenza e proprietà di immobili situati nel caseggiato confinante con il condominio interessato dall'intervento di cui ai provvedimenti impugnati: se per un verso, a fronte della suddetta affermazione deve ritenersi sussistente la indicata legittimazione, per un altro la questione si sposta sull'effettiva sussistenza della situazione affermata, ma ciò non attiene più alle condizioni dell'azione. A quest'ultimo riguardo, appare comunque dimostrata in sostanza la sussistenza anche dell'ulteriore requisito dell'interesse a ricorrere avverso il rilascio di una concessione edilizia in quanto, come ribadito dalla prevalente opinione giurisprudenziale, la posizione legittimante alla impugnativa in tal caso sussiste in capo a coloro che si trovino in una situazione di stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo autorizzato e che facciano valere un interesse giuridicamente protetto di natura urbanistica, quale è quello della osservanza delle prescrizioni regolatrici dell'edificazione (cfr. ad es. sentenza n. 855 del 2002 di questo Tribunale e Consiglio di Stato sez. V 30 gennaio 2003 n. 469). Nel caso de quo le affermazioni relative alla titolarità della suddetta situazione risultano successivamente confermate dalla produzione di certificazione anagrafica la quale, peraltro, non sostiene tardivamente una legittimazione ad agire derivante, in termini di presupposto dell'azione, già dalle originarie dichiarazioni.

Sempre in via preliminare, il condominio resistente ha eccepito l'irricevibilità del presente gravame, in quanto il ricorso risulterebbe notificato (in data 14\2\1997) oltre il termine decadenziale di sessanta giorni decorrente dalla conoscenza dell'atto in capo agli stessi attori, che nel caso di specie dovrebbe risalire al 19\11\1996, data di rilascio di copia del medesimo atto impugnato.

Anche tale prospettazione non appare fondata. È ben noto che, ai sensi dell'art. 31 comma 7 l. 17 agosto 1942 n. 1150, "dell'avvenuto rilascio della licenza edilizia viene data notizia al pubblico mediante affissione nell'albo pretorio, con la specificazione del titolare e della località nella quale la costruzione deve essere eseguita. L'affissione non fa decorrere i termini per l'impugnativa"; è del pari consolidato l'orientamento giurisprudenziale a tenore del quale la conoscenza effettiva e completa della concessione edilizia rilasciata a terzi - che deve essere provata da chi eccepisce la tardività dell'impugnazione - si verifica di regola, in mancanza di diversi mezzi di inoppugnabile prova, con l'ultimazione dei lavori di costruzione dell'immobile e non con solo il loro inizio (cfr. ad es. Consiglio Stato sez. V, 23 maggio 2000, n. 2983 e T.A.R. Liguria sez. I 28 maggio 2002 n. 588). Nel caso di specie, la conoscenza effettiva della concessione edilizia e delle relative prescrizioni, necessaria al fine della decorrenza del termine per ricorrere, viene desunta, a fini di prova della tardività, dalla circostanza del rilascio in data 19\11\1996 al perito incaricato dai medesimi ricorrenti di copia della concessione e degli elaborati progettuali connessi; come emerge dalla relazione del medesimo perito (datata 28\3\1997), l'incarico riguardava l'analisi della concessione in questione al fine di individuarne le effettive prescrizioni. Peraltro, dal rilascio in data 19\11\1996 di copia in favore del tecnico non può desumersi automaticamente la piena conoscenza in pari data della concessione e dei relativi elementi in capo a tutti i ricorrenti; al riguardo, infatti, se da un lato appare logico ritenere che sia trascorso un certo lasso di tempo fra la conoscenza del perito, lo

studio della questione e la conseguente esplicazione nei confronti dei committenti, dall'altro lato parte resistente non ha fornito alcun concreto elemento tale da superare le suddette circostanze. Invero, appare altrettanto ragionevole ritenere che la piena cognizione sia stata acquisita successivamente (rispetto al 19\11\1996) in capo agli odierni ricorrenti i quali, peraltro, sulla scorta dei primi elementi presumibilmente forniti dal perito, hanno notificato il ricorso in data 14\2\1997, quindi anteriormente anche alla piena conoscenza dell'intervento desumibile dall'ultimazione della relazione peritale datata 28\3\1997.

Procedendo ad analizzare il merito della controversia, occorre prendere le mosse, sia in termini cronologici che logici, dal primo motivo del ricorso principale, con il quale parte ricorrente lamenta la violazione della vigente normativa di legge e di piano in quanto, attraverso il rilascio della concessione edilizia in epigrafe, verrebbe illegittimamente consentita la realizzazione di volumi ex novo sotto forma di ristrutturazione edilizia ed in assenza del necessario strumento urbanistico attuativo.

In via preliminare, assume rilievo la circostanza evidenziata dalla difesa dell'amministrazione comunale, relativa all'intervenuta approvazione dello strumento urbanistico attuativo sotto forma di programma di riqualificazione urbana (datato 6\8\1998), le cui norme tecniche di attuazione consentono gli interventi di demolizione e ricostruzione in oggetto; tale rilevanza emerge anche alla luce delle modifiche che hanno interessato l'intervento in esame e che hanno comportato il rilascio di un ulteriore titolo edilizio, oggetto dei motivi aggiunti proposti con ricorso depositato in data 13\5\2002.

Peraltro, anche alla luce del più ampio contesto storico ambientale sopra evidenziato in cui si trova ad essere inserito, l'intervento assentito appare comunque qualificabile in termini di ristrutturazione. Al riguardo, l'art. 2 l.reg. 1 giugno 1993 n. 25 consente la realizzazione di interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente di cui alle lettere b) e c) dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978 n. 457 anche senza l'osservanza dell'obbligo di strumento urbanistico attuativo eventualmente prescritto dallo strumento urbanistico generale. Al comma 2 si precisa che la precedente deroga di cui al comma 1 "si applica anche nei confronti degli interventi di cui alla lettera d) dell'articolo 31 della legge n. 457/1978, purché i relativi progetti siano corredati di adeguati elementi di documentazione da cui risulti che gli interventi stessi non comportino: a) la totale sostituzione dell'organismo edilizio preesistente; b) incrementi del volume o della superficie lorda del fabbricato preesistente ad eccezione di quelli consentiti per motivi igienico-sanitari o tecnologico-funzionali dagli strumenti urbanistici generali in vigore; c) compromissioni delle caratteristiche tipologiche, architettoniche e dimensionali dell'esterno dell'edificio nonché di elementi di valore storico architettonico eventualmente presenti nell'organismo edilizio; d) mutamento delle destinazioni d'uso incompatibile con le caratteristiche indicate alla lettera c), ferma restando in ogni caso la destinazione alberghiera eventualmente prevista dallo strumento urbanistico generale; e) limitatamente agli edifici a destinazione residenziale, un incremento del numero dei vani, con esclusione dei locali destinati a servizi ed accessori, superiore ad un terzo di quelli preesistenti, fermo restando in ogni caso l'obbligo di osservanza dei requisiti prestazionali dell'edilizia residenziale prescritti dalla vigente normativa statale e regionale nonché l'obbligo di dotazione dei pertinenti spazi per parcheggi nella misura di un posto macchina per ogni unità immobiliare realizzata in aggiunta a quelle preesistenti, sempreché non sia dimostrata l'impossibilità, per mancata disponibilità di spazi idonei, di assolvere a tale obbligo".

Nel caso di specie, se per un verso l'intervento viene ad essere qualificato in termini di ristrutturazione edilizia ai sensi della lett. d) suddetta ("interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti"), per un altro non appaiono applicabili le ipotesi escluse dalla deroga di cui all'art. 2 suddetto; anzi, a tale proposito, le modalità dell'intervento, dirette a riprendere l'edificio

secondo le caratteristiche originarie, paiono assumere rilievo proprio al fine, ricavabile a contrario dalla lett.c) richiamata, di recuperare gli elementi di valore sulla scorta del contesto storico ambientale della zona interessata.

L'analisi degli elaborati progettuali evidenzia, anche alla luce delle finalità di recupero già indicate, le particolarità del contesto e dell'intervento medesimo. Infatti, se è pur vero che successivamente ai bombardamenti della seconda guerra mondiale, ed in conseguenza degli stessi, l'originario ingombro volumetrico dell'edificio risultava in parte compromesso, quantomeno con riferimento all'angolo dell'ultimo piano, la sagoma originaria e la conformazione di tutti i piani preesistenti emerge palesemente sia dai disegni, sia dalle fotografie, anche attraverso il riferimento agli evidenti segni dei muri divisorii sulla parete esistente. Il semplice confronto delle tavole (prodotte solo in originale sub doc.1 di parte ricorrente) evidenzia come il recupero, asseritamente compiuto ex novo, abbia sostanzialmente riguardato solo l'ultimo di cinque piani, la cui sagoma ed il cui ingombro peraltro risultavano comunque evidenti dall'analisi dello stato dei luoghi conseguente ai crolli causati dai bombardamenti. Invero, la necessità di recupero degli immobili nel contesto storico ambientale di estremo rilievo, renderebbe oltretutto irragionevole imporre interventi difformi dall'effettivo ed originario estendersi dei palazzi che contribuivano a caratterizzare il medesimo contesto.

Nella medesima direzione assumono ulteriore rilievo le considerazioni sottese alla delibera provinciale ed al voto del relativo comitato tecnico urbanistico (cfr. doc. 23 prodotto dal Comune resistente), adottati in seguito ad un esposto formulato dagli stessi odierni ricorrenti in termini analoghi al presente ricorso.

Questo Tribunale, insieme alla prevalente opinione giurisprudenziale, ha già avuto modo di ribadire che il concetto di ristrutturazione edilizia postula necessariamente la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, ossia di un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e coperture; pertanto la ricostruzione su ruderi o su di un edificio da tempo demolito, costituisce nuova costruzione e quindi richiede un'apposita concessione edilizia. Inoltre, va del pari ribadito che la qualificazione come ristrutturazione della demolizione e successiva fedele ricostruzione richiede necessariamente la sussistenza dei seguenti presupposti: preesistenza del fabbricato da ristrutturare al momento della presentazione del progetto; previsione della demolizione e della ricostruzione come unicum inscindibile; esistenza del vecchio fabbricato al momento del rilascio della concessione edilizia e fino all'inizio delle opere assentite con il provvedimento concessorio. (cfr. ad es. T.A.R. Liguria sez. I, 24 gennaio 2002, n. 53, Consiglio Stato sez. V, 10 marzo 1997, n. 240). Nel caso di specie l'immobile, inserito nel contesto di un più ampio recupero di una zona di particolare pregio, come emerge dall'esame delle tavole suddette anteriormente all'intervento presentava una struttura evidente, sia in termini di mura perimetrali, sia di strutture orizzontali nonché di coperture dei singoli piani; inoltre, l'edificio non era già da tempo demolito, in quanto i crolli conseguenti ai bombardamenti avevano fatto venir meno una parte dell'ultimo piano, mentre la sagoma era ben individuabile. Sempre sulla scorta degli elementi di indagine desumibili dalla giurisprudenza richiamata, è del pari provata la preesistenza del fabbricato rispetto alla presentazione del progetto nella sua conformazione sino all'inizio delle opere, nonché la considerazione del medesimo intervento in termini di unicum inscindibile; a quest'ultimo riguardo, la concessione rilasciata prevede la ricostruzione attraverso il recupero completo dell'edificio preesistente, corredato da quanto necessario al fine di renderlo adeguato alla medesima destinazione preesistente e, in tale ottica, le modifiche previste si qualificano ai sensi della nozione di ristrutturazione di cui al suddetto art. 31 lettera d).

In ogni caso, nella presente fattispecie la parte controinteressata ha ottenuto sin dall'inizio un titolo di natura concessoria, il quale risulta successivamente accompagnato dall'approvazione del Piano di riqualificazione urbana, con valenza di strumento urbanistico attuativo, e dall'emanazione di un ulteriore concessione edilizia, oggetto di impugnazione con motivi aggiunti.

Le considerazioni sin qui svolte in merito alla natura dell'intervento contestato consentono di superare anche le censure successive, comprese quelle di cui al secondo ed al terzo motivo di gravame, in quanto fondate sulla qualificazione in termini di costruzione ex novo.

Con il quarto motivo del ricorso principale parte ricorrente lamenta la violazione dell'art. 4 l. 28 gennaio 1977 n. 10 e dei diritti di terzi, per la previsione di interventi sulla proprietà dei ricorrenti.

Preliminarmente, la censura appare genericamente dedotta, in assenza della specifica indicazione dei concreti elementi interessanti la proprietà ricorrente. Le successive affermazioni contenute nella relazione di parte, di per sé priva di efficacia probatoria anche rispetto ai fatti che il consulente asserisce di aver accertato (cfr. ad es. Cassazione civile sez. II, 19 maggio 1997, n. 4437), non risultano accompagnate dalla necessaria indicazione di qualsiasi elemento di prova diretto a dimostrare l'effettiva titolarità dell'area interessata.

Il quinto motivo di gravame risulta diretto a contestare la violazione degli artt. 31 e 33 l.u., ed il travisamento, in quanto la commissione edilizia avrebbe espresso un parere condizionato e prima delle valutazioni del servizio urbanistica sulla quota originaria.

La censura appare in parte genericamente dedotta ed in parte infondata: nel primo senso, il vizio è dedotto in termini dubitativi, in assenza di una specifica analisi degli atti e dei verbali inerenti gli atti valutati dall'organo consultivo. Sotto il secondo profilo, nella specie risulta essere stato adottato a suo tempo un parere favorevole, in parte condizionato allo svolgimento di alcune verifiche spettanti agli uffici competenti: al riguardo, se da un lato il servizio urbanistica ha proceduto ad effettuare le verifiche indicate, con esito positivo, cosicché non vi era alcun obbligo di riesame da parte del medesimo organo consultivo, dall'altro lato l'amministrazione ha dichiarato che la commissione edilizia ha avuto modo di verificare le medesime tavole oggetto della successiva concessione edilizia e, in assenza di contrarie deduzioni od allegazioni, la circostanza non appare contestata.

Con il sesto ed ultimo motivo dedotto in sede di ricorso principale, gli odierni ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 12 lett. A) l. 278/1976, difetto di istruttoria, in quanto il consiglio di circoscrizione non avrebbe esaminato tutti gli elaborati progettuali: tale circostanza si desumerebbe dal deposito di elaborati nuovi in data 20/6/1995 a fronte del parere reso dal consiglio suddetto il successivo 17/7/1995.

Anche tale censura appare in parte generica, in quanto prospettata in termini di mera denuncia e senza alcuno specifico rilievo fondato sugli atti, ed in parte infondata, attesa l'antioriorità del deposito degli elaborati rispetto all'adozione del parere, talché sino a prova contraria si deve presumere che l'adozione dell'apporto consiliare sia avvenuto sulla scorta di tutti gli elaborati depositati; a quest'ultimo riguardo, assumono anche in tal caso rilievo le affermazioni degli uffici comunali richiamate in ordine alla precedente censura, non contestate da parte ricorrente.

Passando all'analisi dei motivi aggiunti proposti avverso gli atti, ulteriori rispetto alla concessione edilizia n. 399 del 1996, per ciò che concerne la dedotta illegittimità derivata dalla censura di cui al ricorso principale è sufficiente richiamare le considerazioni sopra svolte in ordine all'infondatezza delle stesse.

Con specifico riferimento alla concessione in variante ed in parziale sanatoria n. 503 del 1999, parte ricorrente contesta altresì analoga censura di cui al sesto motivo del ricorso principale sopra richiamato, lamentando la presenza di elaborati integrativi su cui avrebbe dovuto esprimersi il consiglio di circoscrizione.

A tale proposito, per un verso vanno ribadite le considerazioni sopra svolte, evidenziando peraltro che la norma di cui all'art. 12 l. 8 aprile 1976 n. 278 è stata abrogata dall'art. 13 comma 6 l. 142 del 1990 (a sua volta sostituito dall'art. 17 d.lgs. 267 del 2000); le singole funzioni vanno pertanto ricondotte a normative statutarie e regolamentari non indicate da parte ricorrente, cosicché la censura appare anche in tal senso genericamente dedotta. In ogni caso, in assenza di prova contraria la deliberazione del consiglio di circoscrizione è intervenuta sul progetto in esame, senza che l'eventuale presentazione di imprecisati elaborati di carattere meramente integrativo, e non sostitutivo fino a prova contraria, possa comportare l'obbligo di ulteriori passaggi.

Del pari infondata appare l'ulteriore censura dedotta ai sensi dell'art. 2 comma 2 l.r. 25\93 cit., in quanto la concessione in variante non ha modificato la natura e le caratteristiche dell'intervento, per il quale pertanto valgono le considerazioni sopra svolte. Né in senso contrario può valere la previsione di un'ulteriore demolizione e ricostruzione, resasi necessaria in corso d'opera e di per sé non incompatibile con la nozione di ristrutturazione (cfr. ad es. T.A.R. Toscana sez. III, 12 marzo 2002, n. 482 e la giurisprudenza di questo Tribunale sopra richiamata). In ogni caso, nella presente fattispecie è stato rilasciata un nuovo titolo concessorio adottato sulla base dello strumento attuativo nelle more approvato.

Parte ricorrente lamenta altresì la violazione dell'art. 13 l. 28 febbraio 1985 n. 47, in quanto la sanatoria del 1999 sarebbe stata rilasciata in assenza del necessario presupposto della doppia conformità. Anche tale prospettazione non merita accoglimento nel caso di specie: senza necessità di forzare il teso della norma richiamata attraverso il riferimento ad un orientamento, in tema di sanatoria giurisprudenziale, tutt'altro che pacifico, nel caso di specie, dando prevalenza alla sostanza dei provvedimenti rispetto alla forma, per la parte in questione il titolo in oggetto fa riferimento ad una necessità verificatasi in corso d'opera, derivante dalla demolizione di un muro pericolante, senza per questo potersi ritenere provata l'abusività dell'intervento già oggetto sostanzialmente della precedente concessione.

Avverso l'atto di proroga del termine di ultimazione lavori, adottato dal Comune odierno intimato in data 15\11\1999, parte ricorrente contesta la violazione dell'art. 4 l. 10\77, difetto di motivazione e di istruttoria. Anche tale censura è infondata. Innanzitutto, il provvedimento appare adeguatamente motivato attraverso il richiamo, per relationem, sia agli elementi contenuti nell'istanza sia al parere espresso sul punto dal settore competente del medesimo comune; in secondo luogo, l'amministrazione risulta aver svolto un sufficiente accertamento in via istruttoria, all'esito del quale ha ritenuto congrue le ragioni sottese alla domanda di proroga; infine, i problemi insorti nel corso dell'esecuzione dei lavori già in precedenza assentiti potevano altresì integrare i presupposti della forza maggiore, sulla scorta della quale la giurisprudenza reputa legittimo il rilascio della proroga in questione (cfr. ad es. Consiglio Stato sez. V, 23 novembre 1996, n. 1414).

Con l'ultimo motivo di gravame parte ricorrente lamenta, relativamente all'autorizzazione rilasciata in data 25\9\2001 per l'esecuzione di opere di manutenzione straordinaria, la violazione dell'art. 4 l. 10\77 e lo sviamento, in quanto il comune avrebbe rilasciato un titolo diverso da quello richiesto.

L'analisi del provvedimento da ultimo impugnato evidenzia, in contrario a quanto dedotto dai ricorrenti, la sussistenza di una specifica istanza dell'odierna parte controinteressata, titolare dei precedenti titoli edilizi per la realizzazione del generale intervento in esame, relativa ad alcune opere di rifinitura, concernenti lavori di: intonacatura e tinteggiatura facciata, lastrico solare, rinnovo scale e ristrutturazione interna. Pertanto, anche tale motivo di gravame non appare fondato nei termini formulati: tali opere risultano correttamente qualificate in termini di manutenzione straordinaria, non alterando i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportando modifiche delle destinazioni di uso ai sensi dell'art. 31 lett. b) l. 5 agosto 1978 n. 457, e l'amministrazione ha seguito il relativo iter procedimentale per l'emanazione della necessaria autorizzazione (cfr. ad es. T.A.R. Liguria sez. I, 25 novembre 1999, n. 495).

Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso in esame appare infondato e, pertanto, deve essere respinto.

Sussistono giusti motivi, derivanti dalla specificità dell'intervento e del relativo contesto storico ambientale nonché dalla adozione nelle more del P.R.U., per compensare interamente tra le parti spese ed onorari del giudizio.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sez. int. I, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso di cui in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Genova, nella Camera di Consiglio del 6 febbraio 2003.
DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 09 APR. 2003.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione prima,
composto dai Magistrati:

- Renato Vivencio - Presidente
- Oreste Mario Caputo - Consigliere
- Davide Ponte - I° Referendario - rel. est.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1994\1998 R.G. proposto da Canepa Anna, Todeschini Paolo, Castagnino Luciano, Murgia Antonietta, Lagomarsino Rina, Lagomarsino Dora, Figone Raffaella, Sciaccaluga Gigliola, Figone Ornella e Figone Oriella, rappresentati e difesi dall'Avv. D. Granara, presso lo studio del quale sono elettivamente domiciliati in Genova, via alla Porta degli Archi n. 10;

contro

il Comune di Chiavari, in persona del Sindaco pro tempore, non costituitosi in giudizio;

e nei confronti di

Muzio Paolo e Vattuone Augusta Maria, rappresentati e difesi dall'Avv. R. Mottola, elettivamente domiciliati in Genova, p.zza Dante n. 10 presso lo studio legale Svampa;

per l'annullamento

della concessione edilizia n. 738 del 5\12\98 prot. 98\32805, avente ad oggetto frazionamento e cambio di destinazione d'uso del piano strada del fabbricato sito in Chiavari, via Trieste n. 63;

visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dei soggetti controinteressati;

viste le memorie difensive;

visti gli atti tutti della causa;

designato relatore per la pubblica udienza del 12 giugno 2003 il giudice Davide Ponte;

uditi altresì per parte ricorrente l'Avv. Granara e per i controinteressati resistenti l'Avv. Mottola;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

Con il gravame introduttivo del giudizio gli odierni ricorrenti, in qualità di proprietari di immobili del civico di via Trieste n. 59 in Chiavari, esponevano di essere venuti a conoscenza in data 17\12\98 del rilascio in favore dei controinteressati del titolo concessorio di cui in epigrafe, relativo all'esecuzione di opere definite di frazionamento e cambio di destinazione d'uso del piano strada del fabbricato sito in via Trieste n. 63.

All'atto impugnato si muovevano pertanto le seguenti censure:

- violazione degli artt. 1 l. 10\77, 1 l. 1902\52, 2 l. 122\89 e 11 n.t.a. p.r.g. vigente, eccesso di potere sotto i profili del difetto di presupposto e del travisamento dei fatti, in quanto la natura dell'intervento imponeva di qualificarlo come nuova costruzione;

- violazione degli artt. 1 l. 10\77, 1 l. 1902\52 e 10.01.1 n.t.a. p.r.g. vigente, eccesso di potere sotto i profili del difetto di presupposto e del travisamento dei fatti, per assenza delle opere di urbanizzazione primaria;
- violazione degli artt. 1 l. 10\77, 1 l. 1902\52 e 26 n.t.a. p.r.g. vigente, eccesso di potere sotto i profili della contraddittorietà e dell'illogicità manifesta, in quanto non potevano essere assentiti in zona laboratori artigianali;
- violazione degli artt. 7 ss. L. 241\90.

I soggetti controinteressati, costituitisi in giudizio, chiedevano il rigetto del gravame.

Con ordinanza cautelare n. 8\99 questo Tribunale amministrativo regionale respingeva la doanda di sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato atteso lo stato avanzato dei lavori.

Con ordinanza n. 206\2003 questo Tribunale disponeva l'acquisizione in via istruttoria di documentazione presso gli uffici comunali, non costituitisi in giudizio.

Alla pubblica udienza del 12\6\2003 la causa passava in decisione.

L'impugnativa in esame ha ad oggetto la concessione edilizia rilasciata in favore degli odierni controinteressati per il frazionamento ed il cambio di destinazione d'uso del piano strada del fabbricato interessato.

Gli odierni ricorrenti, nella qualità legittimante di proprietari di immobili situati nelle immediate vicinanze, con il primo motivo di gravame lamentano la violazione degli artt. 1 l. 10\77, 1 l. 1902\52, 2 l. 122\89 e 11 n.t.a. p.r.g. vigente, eccesso di potere sotto i profili del difetto di presupposto e del travisamento dei fatti, in quanto la natura dell'intervento imponeva di qualificarlo come nuova costruzione, in specie a cagione della trasformazione del piano terra con la realizzazione di cinque unità immobiliari ed il mutamento della destinazione da magazzino a commerciale - artigianale.

Il motivo non appare suscettibile di accoglimento.

In generale, la prevalente opinione giurisprudenziale ha avuto modo di evidenziare come le opere edilizie, che comportino la trasformazione e/o la realizzazione di nuove unità abitative ed il mutamento di destinazione d'uso dei fabbricati preesistenti - ancorché giustificati da esigenze di rinnovamento e di restauro -, costituiscano un intervento di ristrutturazione edilizia e, pertanto, necessitano di concessione edilizia (cfr. ad es. Consiglio Stato, sez. V, 27 febbraio 1998, n. 212).

Nel caso di specie il rilascio del titolo concessorio appare conforme sia a tale generica qualificazione, sia alla luce della natura dell'intervento realizzando, come desumibile altresì dalla relazione istruttoria comunale depositata in data 25\3\2003; da ciò consegue l'irrilevanza ai sensi dell'art. 2 l. 122\89.

Con il secondo motivo di gravame parte ricorrente lamenta la violazione degli artt. 1 l. 10\77, 1 l. 1902\52 e 10.01.1 n.t.a. p.r.g. vigente, eccesso di potere sotto i profili del difetto di presupposto e del travisamento dei fatti, per assenza delle necessarie opere di urbanizzazione primaria.

Invero, appaiono pertinenti i rilievi dedotti da parte resistente, e confermati in via istruttoria dagli uffici comunali: trattandosi di immobile situato nel pieno centro cittadino la zona appare adeguatamente urbanizzata; inoltre, la destinazione a laboratorio artigianale risulta compatibile con la vigente pianificazione urbanistica (cfr. lett. d della relazione istruttoria).

Con il terzo motivo di gravame si lamenta la violazione della normativa pianificatoria vigente, in quanto non potevano essere assentiti in zona laboratori artigianali.

Sul punto deve essere richiamato quanto sopra evidenziato in termini di compatibilità ex lett. d) della relazione istruttoria comunale. Il vincolo posto dalla pianificazione vigente per gli esercenti di artigianato di servizio risulta altresì essere stato espressamente richiamato dalla relazione tecnica al progetto in esame.

Con l'ultimo motivo di gravame parte ricorrente lamenta la violazione della normativa di cui agli artt. 7 ss. l. 241\90 in quanto gli odierni ricorrenti avrebbero dovuto essere avvisati dell'avvio del procedimento relativo al rilascio della concessione edilizia in contestazione.

L'assunto non ha pregio.

In linea di fatto l'amministrazione non risulta aver impedito l'eventuale partecipazione alla fase procedimentale in capo ai soggetti eventualmente interessati. In linea di diritto, in sede di procedimento diretto al rilascio di una concessione edilizia i soggetti potenzialmente legittimati ad impugnare ("coloro che si trovino in una situazione di stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo autorizzato e che facciano valere un interesse giuridicamente protetto di natura urbanistica, quale è quello della osservanza delle prescrizioni regolatrici dell'edificazione", secondo la prevalente opinione giurisprudenziale) non possono qualificarsi, ai sensi dell'art. 7 l. 241\90, in termini di soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire, ovvero di soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari; ciò anche alla stregua dei principi di ragionevolezza, economicità ed efficacia ai sensi degli artt. 3 e 97 Cost. e l. 241\90.

Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso in esame appare infondato e, pertanto, va respinto.

Le spese di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sez. int. I, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso di cui in epigrafe.

Condanna la parte ricorrente alla rifusione di spese ed onorari di giudizio in favore di parte resistente, liquidate in complessivi euro 2.500,00 (duemilacinquecento\00), oltre accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Genova, nella Camera di Consiglio del 12 giugno 2003.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 18 SET. 2003.