

ISSN 0485-2435

PUBBLICAZIONE BIMESTRALE

ANNO LVII - Fasc. 2

Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in a.p. - D.L. 353/2003
(conv. in L. 27/02/2004 n° 46) art. 1, comma 1, DCB (VARESE)

MARZO-APRILE 2014

RIVISTA GIURIDICA DELL' EDILIZIA

FONDATA DA
ALDO M. SANDULLI

DIRETTA DA
GIUSEPPE GUARINO - MARIA ALESSANDRA SANDULLI

COMITATO SCIENTIFICO

S. AMOROSINO - S. BELLOMIA - M. A. CABIDDU - C. D'ANGELO - R. FERRARA - A. GUARINO
M. IMMORDINO - F. LÓPEZ RAMÓN - J. MORAND-DEVILLER - V. PARISIO - P. L. PORTALURI
G. SANTANIELLO - V. SPAGNUOLO VIGORITA - M.R. SPASIANO
P. STELLA RICHTER - L. VANDELLI - P. VECCHI

Si segnalano all'attenzione del lettore

Corte costituzionale, 10-14 marzo 2014, n. 50, in tema di contratti di locazione registrati con l'indicazione di un canone inferiore a quello di affitto

Corte di cassazione, Sez. un., 27 gennaio 2014, n. 1528, in tema di abusi edilizi e di acquisizione gratuita al patrimonio del Comune

Consiglio di Stato, Ad. plen., 30 gennaio 2014, n. 7, in tema di housing sociale

Consiglio di Stato, Sez. V, 17 gennaio 2014, n. 183, in tema di risarcibilità del danno da annullamento di provvedimento illegittimo favorevole



GIUFFRÈ EDITORE

Sezione terza
GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 febbraio 2014, n. 747 — Pres. GIACCARDI — Est. CASTIGLIA — Comune di Colle Santa Lucia (avv.ti Gattamelata e Gaz) c. S. S.r.l. (avv.ti Pellegrini e Manzi), nei confronti di Regione Veneto (n.c.); Comune di Cortina D'Ampezzo, Comune di Falcade, Comune di Rocca Pietore, Comune di Zoldo Alto (avv.ti Canal e Cuonzo), Anciveneto (avv. Ferretto).

(Riforma T.A.R. Veneto, Sez. II, n. 1117/2012).

Regolamenti comunali edilizi - In genere - Disciplina della superficie minima degli alloggi di nuova costruzione - Art. 4 t.u. edilizia - Criterio della "vivibilità" - Individuazione.

L'art. 4 t.u. edilizia legittima il Comune a stabilire la superficie minima degli alloggi di nuova costruzione, poiché la "vivibilità" cui esso si riferisce va intesa in senso ampio, comprensivo di tutti gli aspetti che l'Ente, nella sua sfera di competenza, ritenga rilevanti per il normale vivere civile dei propri cittadini, anche in termini di tutela del territorio e della qualità della vita. Tale "vivibilità" può legittimamente essere ricercata imponendo caratteristiche dimensionali tali da limitare, in concreto, la costruzione delle c.d. seconde case, con le tensioni dei prezzi e l'aggravio del carico urbanistico che queste inevitabilmente comportano (1).

(1) Il Collegio osserva che la disciplina così disposta non ha nulla a vedere con quella oggetto del decreto ministeriale 5 luglio 1975, i limiti recati dal quale (anche per le superfici: art. 2) attengono solo ai "requisiti igienicosanitari principali dei locali d'abitazione" e sono dunque estranei alla fattispecie. L'art. 4, comma 1, t.u., d'altronde, distingue nettamente le normative igienicosanitarie da quelle di vivibilità degli immobili. La sentenza, inoltre si sofferma sulla distinzione tra regolamento edilizio e n.t.a. al p.r.g. giudicandola piuttosto artificiosa, quando invece sia l'uno (di natura normativo-regolamentare) che le altre (di carattere programmatico-pianificatorio) recano prescrizioni destinate a integrarsi reciprocamente. "E se il p.r.g. è lo strumento cui compete la disciplina differenziata del territorio, la disposizione concernente le superfici minime ammissibili delle singole unità, riguardando l'intero territorio comunale, ha carattere generale, per cui esattamente il Comune ha ritenuto di

(*Omissis*). — DIRITTO. — 1. In via preliminare, occorre prendere in esame l'eccezione di inammissibilità degli interventi *ad adiuvandum* dei Comuni elencati in narrativa e di Anciveneto, che la società appellata sviluppa nella memoria del 12 dicembre 2013. In capo a tali soggetti non sussisterebbe un interesse dipendente da quello azionato in via principale o a questo accessorio, ma solo l'interesse a un'astratta asserzione di principio con riguardo alle previsioni dei propri regolamenti edilizi, che oltretutto, nel caso di Cortina d'Ampezzo, non sarebbe nemmeno attuale, ma solo futura e ipotetica.

L'eccezione è infondata.

2. Per giurisprudenza costante, l'intervento nel processo amministrativo, previsto dall'art. 28, comma 2, c.p.a., è di tipo adesivo dipendente, proposto a sostegno delle ragioni dell'una o dell'altra parte, e consentito a condizione che il soggetto, se legittimato, non sia decaduto dal diritto di impugnare il provvedimento amministrativo (cfr. per tutte Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2012, n. 1640; Id., sez. VI, 1° febbraio 2013, n. 639; Id., sez. IV, 8 luglio 2013, n. 3597).

Nel caso di specie, è indubbio che i Comuni intervenuti siano portatori di un interesse sostanziale analogo a quello fatto valere dall'Amministrazione appellante e dunque abbiano un interesse di fatto a sostenerne la posizione, nella misura in cui, rivendicando il potere di adottare nei propri regolamenti edilizi — al momento attuale o de futuro — norme di tenore analogo a quella qui contestata, essi riceverebbero dall'accoglimento dell'appello un'utilità bensì indiretta e riflessa, ma non per questo meno concreta, considerati gli effetti che la presente decisione è suscettibile di avere sulle iniziative degli Enti nel governo dell'attività edilizia.

Quanto all'Associazione, la sua legittimazione a intervenire è data dalle disposizioni statutarie (riportate alla pag. 4 dell'atto di intervento), che la qualificano come ente rappresentativo delle istanze e degli interessi dei Comuni della Regione e l'autorizzano a promuovere giudizi e a intervenire nei giudizi pendenti nell'interesse degli associati.

In conclusione, va riconosciuta l'ammissibilità degli interventi *ad adiuvandum*.

3. Nel merito della questione, si controverte attorno all'ambito del regolamento edilizio comunale, in relazione alla contestata possibilità che questo possa disporre anche circa la superficie minima degli alloggi.

A norma dell'art. 4, comma 1, t.u. — che viene dunque in gioco —, “il regolamento che i comuni adottano ai sensi dell'articolo 2, comma 4, deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienicosanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi”.

Come è ben noto alle parti, il tema specifico è stato oggetto di una recentissima decisione della Sezione (6 maggio 2013, n. 2433) la quale, dopo avere ricostruito il quadro complessivo della normativa di settore, ha ritenuto che al regolamento edilizio dei comuni debba essere demandata la specificazione delle regole fondamentali dell'edificazione sotto i profili tecnici, estetici, funzionali, igienicosanitari e — soprattutto, per quello che qui interessa — “di vivibilità” in senso ampio degli abitati.

provvedere alla sua introduzione attraverso il regolamento edilizio”. In tema di superficie minima v. T.A.R. Liguria, Sez. I, 2 luglio 2009 n. 1639, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2009, 7-8, 2045.

L'amplessima latitudine della disposizione da sola giustificerebbe il potere regolamentare del Comune di intervenire sulla struttura minima degli alloggi:

4. Si tratta di conclusioni che ovviamente la Savim contesta sia in termini generali sia con riguardo alle particolarità del caso concreto, che presenterebbe significativi elementi di difformità da quello allora deciso (memoria del 7 gennaio 2014). La norma esaminata dalla sentenza, infatti, non si riferirebbe a tutti gli edifici, consentendo invece una diversificazione, e imporrebbe superfici minime (45 mq e 60 mq) inferiori a quella prescritta dal Comune di Santa Lucia.

Come appare dall'*incipit* della sentenza citata, il regolamento comunale vagliato in quella sede recava la prescrizione "per cui la superficie minima dei 45 mq doveva essere limitata al 25 % del totale degli alloggi di ogni nuovo fabbricato, mentre per il 75 % la superficie minima avrebbe comunque dovuto essere portata a 60 mq".

Come nel caso presente, si trattava di una regolamentazione a carattere generale, concernente l'intero territorio comunale. Quanto alla differenziazione nell'ambito del patrimonio edilizio, questa nella specie non manca (per il riattamento dei volumi esistenti è previsto il limite minimo di 56 mq, al fine di orientare la domanda turistica verso il recupero degli immobili già edificati). La diversità delle superfici consentite è questione di fatto, frutto di una scelta politica del Comune, che neppure richiederebbe una specifica motivazione per il carattere generale dell'atto e che comunque, in concreto, non appare palesemente irragionevole; in relazione alle finalità che l'Ente ha inteso via via perseguire attraverso le successive modifiche alla propria normativa (e cioè "orientare un processo corretto di trasformazione urbanistica del territorio comunale, relativamente alla metratura minima delle unità abitative" — cfr. la relazione illustrativa alla variante del 2006, che ha portato a 80 mq la superficie minima — nel solco della dichiarata esigenza di "assicurare la realizzazione di appartamenti con spazi idonei alla residenza di carattere stabile", poiché nel territorio comunale sarebbero "già più che sufficientemente presenti unità abitative di piccole dimensioni, adatte alla sola residenza stagionale" — cfr. la delibera di approvazione della variante del 2005, che aveva previsto il limite in 70 mq).

Non vi sono dunque ragioni perché il Collegio si debba discostare dal precedente richiamato.

5. D'altronde, gli ulteriori argomenti (per così dire, di sistema) proposti dalla società appellata non sono convincenti:

non vi sono elementi perché un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 4 t.u. debba condurre a conclusioni diverse: gli artt. 3 e 47 Cost. non sono evocati a proposito, l'art. 41 Cost. pone all'iniziativa economica privata il limite dell'utilità sociale, che nella fattispecie il Comune intende tutelare; per le stesse ragioni, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in via subordinata dalla parte, è infondata;

la normativa dell'Unione europea, peraltro richiamata solo genericamente, tutela non l'iniziativa imprenditoriale in sé, ma la libertà di concorrenza, che qui non viene in questione;

l'art. 1 del decreto legge n. 1 del 2012, a parte la mancanza dei necessari decreti attuativi, ha il medesimo obiettivo di promuovere la concorrenza e fa comunque anch'esso salvo — come peraltro non potrebbe non fare — il limite dell'utilità sociale.

6. In definitiva, l'art. 4 t.u. legittima il Comune a stabilire la superficie di

minima degli alloggi di nuova costruzione, poiché la “vivibilità” cui esso si riferisce va intesa — come detto — in senso ampio, comprensivo di tutti gli aspetti che l'Ente, nella sua sfera di competenza, ritenga rilevanti per il normale vivere civile dei propri cittadini, anche in termini di tutela del territorio e della qualità della vita. E questa “vivibilità” può legittimamente essere ricercata imponendo caratteristiche dimensionali tali da limitare, in concreto, la costruzione delle c.d. seconde case, con le tensioni dei prezzi e l'aggravio del carico urbanistico che queste inevitabilmente comportano.

7. Si osservi infine, per completezza, che la disciplina così disposta non ha nulla a vedere con quella oggetto del decreto ministeriale 5 luglio 1975, i limiti recati dal quale (anche per le superfici: art. 2) attengono solo ai “requisiti igienicosanitari principali dei locali d'abitazione” e sono dunque estranei alla fattispecie. L'art. 4, comma 1, t.u., d'altronde, distingue nettamente le normative igienicosanitarie da quelle di vivibilità degli immobili.

8. Né si dica — come sostiene l'appellata (memoria del 12 dicembre 2013) — che la disposizione controversa, semmai, avrebbe dovuto essere adottata con gli strumenti urbanistici e non con il regolamento edilizio.

In realtà, una così netta e radicale distinzione tra regolamento edilizio e N.T.A. al P.R.G. sembra piuttosto artificiosa, quando invece sia l'uno (di natura normativo-regolamentare) che le altre (di carattere programmatico-pianificatorio) recano prescrizioni destinate a integrarsi reciprocamente. E se il P.R.G. è lo strumento cui compete la disciplina differenziata del territorio, la disposizione concernente le superfici minime ammissibili delle singole unità, riguardando l'intero territorio comunale, ha carattere generale, per cui esattamente il Comune ha ritenuto di provvedere alla sua introduzione attraverso il regolamento edilizio.

9. La disposizione regolamentare impugnata, pertanto, deve dirsi legittima, come di conseguenza legittimo è il diniego opposto dal Comune alla domanda di rilascio del permesso di costruire formulata dalla Savim, che peraltro del presupposto di quel diniego era perfettamente a conoscenza al momento della domanda stessa.

Dalle considerazioni che precedono discende che, come anticipato, l'appello è fondato e va dunque accolto, con annullamento della sentenza impugnata e rigetto del ricorso di primo grado.

Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati ritenuti dal Collegio non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a condurre a una conclusione di segno diverso. (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 17 gennaio 2014, n. 183 — Pres. PAJNO — Est. TARANTINO — Immobiliare E. S.r.l. (avv.ti Lavatelli e Riva) c. Comune di Como (avv.ti Marciano, Ceresa e Manzi).

(*Conferma T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, n. 5004 del 2005*).

Permesso di costruire - Annullamento giurisdizionale - Risarcibilità del titolare del permesso di costruire - Esclusione.

Non può essere accolta la domanda, avanzata dal titolare di un permesso di costruire nei confronti del Comune, volta al risarcimento dei danni subiti in virtù