

Sentenza 28/11/2013 n. 1287

Tar Piemonte - Per il rilascio del permesso di costruire in deroga, devono essere bilanciati sia gli interessi pubblici che quelli privati

N. 01287/2013 REG.PROV.COLL.

N. 00267/2013 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 267 del 2013, proposto da:

CENTRO SERVIZI SISTEMI D'IMPRESA S.R.L., rappresentata e difesa dagli avv. Carlo Angeletti, Luigi M.

Angeletti, con domicilio eletto presso Carlo Angeletti in Torino, via Bertola, 2;

contro

COMUNE DI COLLEGNO, rappresentato e difeso dagli avv. Graziella Salomone, Enrica Chiusano, con

domicilio eletto presso T.A.R. Piemonte- Segreteria in Torino, corso Stati Uniti, 45;

nei confronti di

METROPOLIS S.R.L., rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Federico Videtta, con domicilio eletto presso

Paolo Federico Videtta in Torino, via Cernaia, 30;

per l'annullamento

- della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 1 del 17 gennaio 2013 avente per oggetto: "PRATICA EDILIZIA N. 278/2012 DEL 22.05.2012 PROT. N. 21607/2012. PERMESSO DI COSTRUIRE IN DEROGA AI SENSI DELL'ART. 14 D.P.R. N. 380/2001 E S.M.I. E LEGGE N. 106/2011 E S.M.I. PER CAMBIO DESTINAZIONE D'USO DI FABBRICATO TERZIARIO A RESIDENZA E TERZIARIO SITO IN VIA ANTONELLI N. 12 - PROPRIETA' SOCIETA' METROPOLIS S.R.L. - APPROVAZIONE DEROGA";

e inoltre

per l'annullamento

di tutti gli atti antecedenti, preordinati, presupposti, consequenziali e connessi e per ogni ulteriore statuizione;

ed ancora

per la conseguente condanna

del Comune di Collegno al risarcimento di tutti i danni patiti e patienti dall'odierna ricorrente in conseguenza degli atti e dei comportamenti amministrativi impugnati, nella misura che sarà quantificata nel prosieguo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Collegno e di Metropolis S.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2013 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Consiglio comunale di Collegno (TO), nell'adunanza del 17 gennaio 2013, ha approvato una delibera (la

n. 1/2013) con la quale è stata approvata una “deroga” – rispetto alle vigenti disposizioni urbanistiche di cui al Piano Regolatore Comunale – in favore di un esistente fabbricato, composto da 14 piani fuori terra ed autorimesse interrato, ubicato in via Antonelli n. 12, di proprietà della società Metropolis s.r.l. Si tratta di un edificio già autorizzato a destinazione terziaria, la cui costruzione fu iniziata nel quadro di un Piano Esecutivo Convenzionato del 1993, ma poi rimasto incompiuto ed abbandonato. La delibera comunale è stata adottata ai sensi dell’art. 5, commi 9 ss., del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito in legge n. 106 del 2011, ossia al fine di recuperare l’edificio per ragioni di “razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente” e per consentire il successivo “rilascio del permesso di costruire in deroga ai sensi dell’art. 14 D.P.R. 380/2001”, con cambio di destinazione d’uso da terziario in terziario-residenziale. Al contempo è stata però stabilita la condizione che la proprietà destini ad edilizia convenzionata una quota del 50% degli alloggi da realizzare.

Siffatto provvedimento è impugnato dinnanzi a questo TAR dalla società Centro Servizi Sistemi d’Impresa s.r.l. che ne domanda l’annullamento previa sospensione cautelare. La ricorrente riferisce di essere proprietaria di un immobile “contiguo”, ragion per la quale essa sarebbe “legittimata a proporre il presente ricorso”. In diritto il gravame è affidato ad una pluralità di censure, riconducibili ora alla violazione di legge (in particolare, dell’art. 5, commi 9 ss., del citato decreto-legge n. 70 del 2011, e delle norme tecniche di attuazione del PRG comunale), ora all’eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Collegno, in persona del Direttore generale pro tempore (in ciò competente ai sensi dell’art. 34, comma 4, dello Statuto comunale), e la controinteressata Metropolis s.r.l., entrambi depositando documenti e concludendo per il rigetto del gravame. La controinteressata ha, peraltro, eccepito il difetto di interesse della ricorrente.

2. Alla camera di consiglio del 23 aprile 2013, chiamata per la discussione dell’incidente cautelare, la ricorrente ha rinunciato alla domanda di sospensiva.

In vista della discussione del merito, tutte le parti hanno depositato memorie, insistendo per le già tolte conclusioni.

Alla pubblica udienza del 13 novembre 2013, dopo ampia discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Il ricorso non è fondato.

Prescindendosi dall’esame della preliminare eccezione di difetto di interesse – rispetto alla quale, peraltro, va osservato che la ricorrente, pur qualificandosi proprietaria di un immobile “contiguo”, non ha però indicato il pregiudizio concretamente subito per effetto dell’impugnata delibera, così lasciando nell’ombra il pregiudiziale profilo della propria legittimazione ad agire – si deve nel merito correttamente inquadrare la disposizione di legge in base alla quale è stata approvata la “deroga” in favore dell’immobile de quo. Si tratta, come detto, dell’art. 5, commi 9 ss., del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito in legge n. 106 del 2011, mediante il quale il legislatore d’urgenza, al fine di rilanciare l’attività edilizia in modo compatibile con gli obiettivi di razionalizzazione del patrimonio edilizio già esistente e di riqualificazione delle aree urbane degradate, ha stabilito uno speciale procedimento in deroga alle vigenti norme urbanistiche, anche in punto di modifica delle destinazioni d’uso, da attuarsi secondo le previsioni dell’art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001. Come è noto, quest’ultima disposizione, al comma 1, così stabilisce: “Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia”. Essa è richiamata, in particolare, dall’art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito in legge n. 106 del 2011. Il richiamo all’art. 14 del testo unico sull’edilizia veicola, anche per questo speciale procedimento introdotto nel 2011, le caratteristiche generali dell’istituto del “permesso di costruire in deroga”, quali già ricostruite dalla giurisprudenza, che siano compatibili con la nuova disciplina. Si deve trattare, pertanto, di un intervento edilizio circoscritto e predeterminato, che lasci inalterato l’assetto urbanistico del resto della zona in cui lo stesso è ricompreso (così, con riferimento all’istituto ex art. 14 d.P.R. n. 380 del 2001, TAR Campania, Salerno, sez. II, n. 1803 del 2011) ed avente natura discrezionale, in quanto emanato all’esito di una comparazione dell’interesse alla realizzazione (o al mantenimento dell’opera) con ulteriori interessi pubblici, come quelli urbanistici, edilizi,

paesistici e ambientali (così, sempre sul permesso di costruire in deroga, TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, n. 375 del 2011). La rilevanza dell'interesse pubblico nella complessiva operazione è, pertanto, un elemento essenziale dell'istituto coniato nel 2011, il quale qualifica la deroga pur consentita alle disposizioni urbanistiche vigenti sulla base di una scelta politica di opportunità (nonché di compatibilità con l'esistente) che è dalla legge rimessa al Consiglio comunale. È evidente, peraltro, che tale interesse pubblico deve risultare comunque bilanciato con quello privato alla realizzazione o al mantenimento dell'opera, trattandosi pur sempre di un intervento che – a differenza dell'istituto di cui all'art. 14 d.P.R. n. 380 del 2001 – va ad interessare un edificio privato (e non pubblico o di pubblico interesse, come richiesto dalla norma richiamata). In ciò sta pertanto la differenza tra il nuovo procedimento in deroga introdotto dal legislatore d'urgenza del 2011 e quello già conosciuto ex art. 14 d.P.R. n. 380 del 2001: la natura privata, e non pubblica, dell'edificio oggetto dell'intervento, tale pertanto da richiedere una conformazione, in termini di proporzionalità, del sacrificio imposto al privato proprietario a fronte della concessione della "deroga".

3.1. Alla luce della precedente ricostruzione – e venendo, così, alla disamina del caso portato all'attenzione di questo Giudice – l'impugnata deliberazione si mostra allineata rispetto alle caratteristiche essenziali che, a norma dell'art. 5, commi 9 ss., del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito in legge n. 106 del 2011, devono corredare un simile intervento "in deroga".

La valutazione dell'interesse pubblico è stata, infatti, sufficientemente compiuta dal Consiglio comunale e ciò sotto un duplice profilo: anzitutto, dal punto di vista urbanistico, in quanto è stata richiamata non solo l'esigenza di "razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente" ma è stata anche compiuta una valutazione di compatibilità della nuova destinazione d'uso impressa (terziario-residenziale) "con il tessuto urbanistico di riferimento (presenza di edifici residenziali e terziari)" nel quale l'edificio attualmente abbandonato, una volta recuperato strutturalmente e funzionalmente, verrà ad integrarsi; in secondo luogo, non può dimenticarsi che la pur approvata deroga è stata tuttavia sottoposta alla condizione che il proprietario dell'edificio attribuisca una quota pari al 50% degli alloggi da realizzare all'edilizia convenzionata, da destinare poi ad affitto calmierato, "considerato che nella nostra città la situazione economico-sociale si è aggravata a causa della crisi economica e ne sono prova i dati sull'emergenza abitativa, la morosità incolpevole e l'aumento degli sfratti, dati in possesso dell'ufficio delle politiche abitative del Comune di Collegno" (così la motivazione, sul punto, contenuta nella delibera del Consiglio comunale). Non emerge, pertanto, alcuna violazione delle norme di legge invocate dalla società ricorrente, sia perché la compatibilità tra le destinazioni d'uso presenti nella zona è stata adeguatamente valutata dall'organo consiliare (così come richiesto dal citato art. 5, comma 9, lett. c, del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito in legge n. 106 del 2011), sia perché l'oggettiva imponenza dell'edificio è stata comunque oggetto di disamina nel quadro dell'interesse urbanistico alla riqualificazione dell'area, sia infine perché il mantenimento dell'edificato (comunque già in precedenza assentito nel 2002 in base all'allora vigente PEC "Pomita" del 1993) trova una ragionevole giustificazione alla luce dei nuovi alloggi di edilizia convenzionata che verranno realizzati. Peraltro l'effettiva compatibilità tra residenza e terziario, nella zona, emerge chiaramente dalle stesse norme urbanistiche del Comune di Collegno, posto che essa era già stata ammessa per l'area de qua dal precedente PEC "Pomita" del 1993 e che l'attuale art. 7 delle n.t.a. prevede espressamente la compatibilità della destinazione residenziale con la categoria "luoghi del lavoro" comprendente anche "spazi dedicati all'esercizio della libera professione, del credito, delle assicurazioni e della direzionalità: spazi per attività commerciali al dettaglio, pubblici esercizi e circoli ricreativi, attività culturali ed espositive..." (cfr. doc. n. 15 della resistente).

In tale complessivo quadro non possono giovare alla ricorrente neanche le invocate norme delle n.t.a. (artt. 8 e 9) le quali richiamano, per la zona in questione, ed in caso di mancata attuazione del PEC del 1993, il regime c.d. di "case alte" di cui alle allegate schede normative (docc. 11 e 12). La deroga approvata dal Consiglio comunale, per le illustrate motivazioni, è tale evidentemente da travolgere anche tali norme urbanistiche, risolvendosi pertanto non solo in un cambio di destinazione d'uso ma anche in modifiche di altezza e di numero di piani consentiti nella zona. Ciò del resto non va oltre rispetto a quanto astrattamente consentito dalla complessiva disciplina di cui all'art. 5, commi 9 ss., del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito in legge n. 106 del 2011, posto che è il richiamato art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, al comma 3, a consentire espressamente la deroga anche ai limiti di altezza dei fabbricati.

3.2. Non sono fondati neanche gli ulteriori profili di censura, afferenti all'eccesso di potere per carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

Quanto alla motivazione dell'atto – in disparte le considerazioni tracciate nel paragrafo precedente, già di per sé sufficienti ad escludere l'esistenza del denunciato vizio – è anzitutto esercizio inutile richiamare gli artt. 17 e 18 del d.P.R. n. 380 del 2001 al fine di evidenziare il mancato impegno del titolare del permesso in deroga circa l'applicazione di prezzi di vendita e di affitto calmierati in base alla convenzione-tipo. Al momento attuale, infatti, si ha solo la previsione di una condizione alla quale è stato subordinato il (futuro) rilascio del permesso di costruire in deroga, condizione cui la controinteressata dovrà evidentemente aderire stipulando l'apposita convenzione con il Comune; neanche può tecnicamente parlarsi, al momento, di "titolare del permesso in deroga", posto che nessun permesso è stato ancora rilasciato. Ragionamento analogo deve essere condotto con riferimento, poi, alla dedotta e presunta mancanza del rispetto degli standards urbanistici: la delibera impugnata, lungi dal non essersi preoccupata di siffatto aspetto – posto che ha demandato al dirigente del Settore Urbanistica e Ambiente proprio la "verifica del rispetto degli standard urbanistici previsti dagli artt. 21 e 22 L.R. 56/77 e s.m.i. e dal P.R.G.C." – lo ha evidentemente rimesso agli uffici competenti nel momento in cui verrà rilasciato il permesso di costruire, beninteso purché siffatta verifica sia compiuta prima del rilascio del titolo.

Né può dirsi che fosse necessario, per il Consiglio comunale, allegare alla delibera i pur richiamati dati sull'emergenza abitativa in possesso dell'Ufficio delle politiche abitative, al fine di giustificare adeguatamente l'imposizione della condizione de qua. Quello che era necessario indicare consisteva nelle ragioni per le quali la condizione veniva imposta, non anche nelle risultanze probatorie a suffragio delle ragioni medesime; correttamente, pertanto, l'organo politico ha fatto riferimento all'aggravarsi della situazione economico-sociale ed ai connessi fenomeni di emergenza abitativa, peraltro premurandosi di indicare l'ufficio competente presso il quale è depositata tutta la documentazione probante. In tal modo sono stati indicati i presupposti di fatto della motivazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria, così come richiesto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Quanto all'istruttoria compiuta, deve ancora rilevarsi che la valutazione circa l'effettiva situazione urbanistica del complesso e dei vincoli di piano, quali risultanti dalle n.t.a., è da ritenersi assorbita nella rilevata necessità di approvare la deroga relativa alla destinazione d'uso, ai limiti di densità edilizia, di altezza e di numero dei piani dell'edificio, in base alle ragioni più sopra chiarite, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, commi 9 ss., del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito in legge n. 106 del 2011. Né può sostenersi che, nel far ciò, la delibera non abbia dovutamente chiarito "in base a quali motivi sia individuabile la razionalizzazione dell'edificio esistente" posto che, come già detto, si è dato invece atto della situazione di abbandono, e di conseguente degrado ambientale, esistente presso l'incompiuto edificio. Né, ancora, appare rilevante la mancata menzione del PEC "Pomita" del 1993 in relazione alle "aspettative e [agli] interessi degli altri soggetti coinvolti nel P.E.C. in questione": in disparte, infatti, la circostanza che la ricorrente non chiarisce chi sarebbero questi "soggetti coinvolti" (ché, peraltro, se essi coincidessero con la medesima ricorrente, non si chiarisce quale pregiudizio in concreto essa è destinata a subire), è dirimente osservare che quel PEC è scaduto ormai dal 2003, onde nessuna attuale aspettativa può al momento dirsi sussistente in capo a chicchessia.

In ordine, infine, al parere emesso dalla Commissione edilizia comunale in data 12 settembre 2012 (doc. n. 7 della ricorrente), rispetto al quale si deduce la carenza di motivazione, si deve osservare che si tratta di un mero parere endoprocedimentale non vincolante e riguardante soltanto gli aspetti inerenti alla "qualità edilizia ed architettonica" (così l'art. 3 del Regolamento edilizio comunale: doc. n. 16 dell'amministrazione resistente), senza dunque alcuna competenza in ordine agli aspetti di carattere prettamente urbanistico (i soli rilevanti nel quadro delle censure mosse dalla ricorrente).

4. In definitiva, il ricorso deve essere integralmente respinto.

In considerazione della novità delle questioni trattate, il Collegio rinviene giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione seconda, definitivamente pronunciando, Respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Savio Picone, Primo Referendario

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/11/2013

IL SEGRETARIO

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