



N. 00504/2008 REG.SEN

N. 00424/2007 REG.RIC

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Sezione staccata di Brescia (Sezione prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 424 del 2007, proposto da:
Nicola Mori, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Massari, con domicilio eletto
presso Roberto Massari in Brescia, via Einaudi, 26;

contro

Comune di Brescia, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Moniga, Andrea
Orlandi, Francesca Orlini, con domicilio eletto presso Francesca Moniga in Brescia,
C.To S. Agata, 11/B (Fax=030/293175);

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- del provvedimento del responsabile del Settore Sportelli dell'edilizia e delle imprese
prot. n. 06/16369 del 1 marzo 2007, con il quale è stato negato il permesso di
costruire relativo alla demolizione e ricostruzione di un edificio agricolo con cambio di
destinazione e modifica della posizione; .

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 03/04/2008 il dott. Francesco Gambato
Spisani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Nicola Mori, comproprietario di un compendio immobiliare sito in via Stretta del Comune di Brescia, costituito da un capannone accatastato come deposito e dall'area circostante, e ricadente ai sensi del vigente Piano regolatore generale in zona E2V2 (cfr. doc. 2 ricorrente, ove i dati catastali; si tratta comunque di fatti non contestati), domandava il rilascio di un permesso di costruire per recuperare l'immobile stesso ad un uso abitativo, proponendosi di demolire la struttura esistente e di riedificare al suo posto uno stabile di uguale volumetria, ma di sagoma diversa, composto da quattro unità abitative e situato più a nord nel medesimo lotto, sempre all'interno dell'area di proprietà; riceveva peraltro un diniego così motivato: "il progetto proposto è in contrasto con i disposti dell'art. 27 comma 1 della l.r. 1/2005. Si reputa che il rispetto della 'volumetria preesistente' comporti non solo il rispetto del parametro urbanistico del volume, ma anche quello dell'ingombro stereometrico dello stesso (in sostanza, deve essere rispettata la struttura preesistente intesa come solido geometrico). Tale conclusione è necessaria al fine di conciliare la definizione contenuta nella l.r. con la definizione contenuta nell'art. 3 lettera d) del Testo unico dell'edilizia, che richiede, nel caso di ristrutturazione con demolizione e ricostruzione, il rispetto di sagoma e volume. Pertanto, trattandosi di nuova costruzione, il progetto contrasta con l'art. 88 delle norme d'attuazione del PRG vigente, che vieta le nuove costruzioni", consentendo invece le sole ristrutturazioni, anche con recupero della volumetria a fini residenziali (doc. 1 ricorrente, copia provvedimento impugnato).

Avverso tale provvedimento, meglio indicato in epigrafe, propone ora impugnazione Nicola Mori, con ricorso affidato ad un unico complesso motivo, nel quale deduce violazione degli articoli 27 comma 1 lettera d) della l.r. Lombardia 12/2005 e 3 del T.U. edilizia. Sostiene in sintesi il ricorrente che per effetto del combinato disposto delle norme citate, nella normativa lombarda, a differenza che in quella nazionale, il concetto di ristrutturazione coprirebbe anche le fattispecie di demolizione di un edificio e sua ricostruzione in forma diversa, con il solo vincolo di mantenere costante il volume.

Con memoria 14 marzo 2008, il ricorrente ha ribadito le proprie ragioni.

Si è costituito il Comune di Brescia, il quale, con atto 9 maggio 2007, memoria 18 maggio 2007 e ulteriore memoria illustrativa 20 marzo 2008, ha chiesto che il ricorso sia respinto, contestando l'interpretazione della normativa proposta dal ricorrente e sollevando, ove la stessa interpretazione fosse ritenuta plausibile, questione di legittimità costituzionale. Ritiene infatti l'amministrazione resistente che il concetto di ristrutturazione come intervento vincolato al rispetto non solo della volumetria, ma anche della sagoma preesistenti sia norma di principio della legislazione statale, dalla quale se non altro per l'art. 117 Cost. la legislazione regionale non potrebbe discostarsi.

La misura cautelare, inizialmente concessa dalla Sezione con ordinanza 24 maggio 2007 n°450, era poi denegata in sede di appello con ordinanza C.d.S. sez. IV 17 ottobre 2007 n°5411.

All'udienza del 3 aprile 2008, il ricorso era trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato e va respinto, per le ragioni appresso precisate.

1. E' pacifico in causa che, ai sensi dell'art. 88 delle NTA del Piano regolatore, sul lotto del ricorrente sono ammesse le "ristrutturazioni"; non sono invece ammesse le "nuove costruzioni", concetti entrambi normativi, in quanto definiti da apposite norme di legge statale e regionale. Si tratta allora di vedere se rientri nella prima o nella seconda categoria l'intervento che il ricorrente intende realizzare, costituito, in sintesi estrema, dall'abbattimento di un unico corpo di fabbrica a destinazione produttiva –si trattava di un deposito- e dalla sua ricostruzione, su un diverso sedime del medesimo lotto, in forma di quattro corpi di fabbrica residenziali, del medesimo volume complessivo, ma di sagoma diversa, trattandosi di corpi distinti ancorché posti in adiacenza (doc. 2 ricorrente, cit., ove le caratteristiche citate).

2. Nella normativa nazionale, gli interventi di ristrutturazione edilizia sono definiti dall'art. 3 comma 1 lettera d) del T.U. 6 giugno 2001 n°380, come "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, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti". La norma poi prosegue affermando che "nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica."

3. La norma in questione, peraltro di per sé non oscura, è interpretata dalla giurisprudenza costante nel senso che, per aversi la ristrutturazione contemplata dalla sua seconda parte, ovvero sia la ristrutturazione che passa per la previa demolizione dell'esistente, non si possa prescindere dal rispetto, nella successiva ricostruzione del manufatto, sia della volumetria sia della sagoma dell'edificio preesistente, osservandosi che in caso contrario la distinzione fra ristrutturazione e costruzione nuova svanirebbe di fatto, potendosi altrimenti definire ristrutturazione qualsiasi edificio nuovo sorto là dove preesisteva qualunque altro edificio con lo stesso volume

(C.d.S. sez. IV 22 marzo 2007 n°1388 e 16 marzo 2007 n°1276, nonché C.d.S. sez. V 19 febbraio 2007 n°827, per non citare che le più recenti).

4. La ragione ultima di tale scelta legislativa è spiegata, in termini che il Collegio condivide, nell'ampia motivazione di C.d.S. sez. V 30 agosto 2006 n°5061, ove si ricorda che antecedente storico dell'art. 3 citato è l'art. 31 della l. 457/1978, volta a disciplinare nel loro complesso gli "interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente": in tale contesto, la demolizione rappresenta un caso limite, quello in cui per recuperare un dato edificio, compromesso in modo serio, è necessario abbatterlo e rifarlo dalle fondamenta; è quindi intesa come uno strumento, se pure riservato a casi particolari, per raggiungere il fine di riportare l'esistente alla primitiva condizione, il che ovviamente non si avrebbe se il nuovo edificio avesse una sagoma diversa.

5. Per completezza si osserva come l'art. 3 citato preveda alla lettera d) due distinte ipotesi di ristrutturazione: quella appena descritta, per la quale si demolisce, e quella prevista dalla prima parte della norma, che può comportare anche l'inserimento di nuovi volumi, ed anche modifiche della sagoma che ad essi possono ben conseguire, ma dall'esistente non prescinde, perché lo altera senza distruggerlo. Ciò posto, è ben comprensibile come il successivo art. 10 del T.U. distingua, prevedendo per taluni interventi di ristrutturazione, fra i quali appunto quelli che modificano il volume, il più oneroso titolo abilitativo costituito dal permesso di costruire. Ciò tuttavia, come correttamente osservato dalla difesa del Comune, non comporta una contraddizione in termini definitivi, ma solo una diversa disciplina dei titoli abilitativi all'interno di una stessa categoria, che ad altri fini, tra i quali la stessa possibilità di procedervi a norma del Piano che qui rileva, rimane unitaria.

6. In tale contesto, l'art. 27 comma 1 della l.r. Lombardia 11 marzo 2005 n°12 definisce, così come fa l'art. 3 del T.U. nazionale, i vari interventi edilizi, con norme che, ai sensi del successivo art. 103, si dichiarano prevalenti sulla normativa nazionale, e alla lettera d) considera interventi di ristrutturazione edilizia "gli 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, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione parziale o totale nel rispetto della volumetria preesistente fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica."

7. La lettera della norma differisce da quella dell'art. 3 perché nella seconda parte, sempre relativa alla ristrutturazione che passa per la demolizione, di rispetto della sagoma non si parla. Si tratta allora di stabilire se il limite in parola sia scomparso, e la ristrutturazione previa demolizione in Lombardia sia tale solo che sia rispettato il volume preesistente, come sostiene il ricorrente, ovvero se il limite rimanga implicito, e vada desunto in via interpretativa, come ritiene il Comune.

8. Il Collegio è per la seconda alternativa. Si osserva preliminarmente, in termini generali, che il concetto di ristrutturazione previa demolizione come intervento che rispetta sia il volume sia la sagoma dell'edificio preesistente è ben fermo e ripetuto di frequente in giurisprudenza, sì che è poco credibile che il legislatore regionale, il quale intendesse abbandonarlo per proporre una innovazione, lo abbia fatto per implicito, senza palesare con termini espressi tale intento.

9. Va poi osservato che non è decisivo sul punto l'art. 103 citato della stessa l.r. , per cui le disposizioni dell'art. 27 prevarrebbero sull'art. 3 del T.U. nazionale, comportandone la disapplicazione: la legge regionale, pur dopo la riforma del titolo V parte II della Costituzione, incontra pur sempre una serie di limiti rispetto alla legge statale, e non può derogarvi a piacimento. Occorre pertanto chiedersi se una deroga consimile sia o non sia consentita dalla Costituzione, ovvero in termini più espliciti se il concetto di ristrutturazione delimitato dalla legge nazionale sia o non sia una norma di principio ai sensi dell'art. 117 Cost.

10. Il Collegio è dell'avviso che di norma di principio si debba parlare, in base alla sua logica come sopra ricostruita, che è quella di fornire uno strumento per il recupero del patrimonio esistente: abbandonando il limite della sagoma preesistente, tale obiettivo non verrebbe più raggiunto, nel senso che si realizzerebbe un nuovo edificio di volume identico al preesistente, che certo ne mantiene il carico urbanistico, ma non ne conserva necessariamente alcuno dei valori estetici e funzionali. Appare allora incongruo che tale esigenza possa venire accantonata senz'altro dalla legislazione regionale. In tali termini, seguendo il costante insegnamento della Corte costituzionale, per cui sin quando possibile una legge ordinaria va interpretata in modo conforme a Costituzione, si deve concludere che il limite della sagoma, attinente ad un principio, nella norma lombarda che non lo prevede espressamente, vada ricavato per via di interpretazione logica e sistematica.

11. L'unico motivo di ricorso va quindi respinto, perché legittimo è il diniego del Comune: l'intervento proposto dal ricorrente si qualifica nuova costruzione e non ristrutturazione perché non rispetta la sagoma dell'esistente.

12. La novità e particolarità della questione è giusto motivo per compensare le spese.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione staccata di Brescia, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso. Spese compensate.

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

Così deciso in Brescia nelle camere di consiglio dei giorni 03/04/2008 e 07/05/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Sergio Conti, Presidente

Stefano Tenca, Primo Referendario

Francesco Gambato Spisani, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/05/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO