

N. 00747/2014REG.PROV.COLL.

N. 02735/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2735 del 2013, proposto da:
Comune di Colle Santa Lucia, rappresentato e difeso dagli avv. Stefano Gattamelata, Enrico Gaz, con domicilio eletto presso Stefano Gattamelata in Roma, via di Monte Fiore, 22;

contro

Savim s.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Vincenzo Pellegrini, Luigi Manzi, con domicilio eletto presso Luigi Manzi in Roma, via Federico Confalonieri, 5;

nei confronti di

Regione Veneto, non costituita;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Comune di Cortina D'Ampezzo, Comune di Falcade, Comune di Rocca Pietore, Comune di Zoldo Alto, rappresentati e difesi dagli avv. Stefano Canal, Renzo Cuonzo, con domicilio eletto presso Renzo Cuonzo in Roma, via di Monte Fiore, 22; Anciveneto - Associazione Regionale Comuni del Veneto, rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Ferretto, con domicilio eletto presso Adolfo Zini in Roma, via Crescenzo, 2;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. VENETO - VENEZIA: SEZIONE II n. 01117/2012, resa tra le parti, concernente diniego permesso di costruire

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Savim s.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 gennaio 2014 il Cons. Giuseppe Castiglia e uditi per le parti gli Avvocati Gattamelata, Manzi, Pellegrini, Cuonzo e Ferretto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con provvedimento n. 2717/11 del 27 luglio 2011, il Comune di Colle Santa Lucia ha negato il permesso di costruire richiesto dalla società Savim s.r.l. per la realizzazione di tre fabbricati residenziali, comprendenti ciascuno sei unità abitative, di dimensioni variabili da 56,36 mq a 59,41 mq. Il diniego è stato motivato con riferimento all'art. 3.3.1 del regolamento edilizio comunale, che, per le nuove unità abitative nelle costruzioni residenziali, stabilisce in 80 mq le dimensioni minime di superficie di pavimento, al netto delle murature e degli spazi accessori.

La società ha impugnato l'atto di diniego nonché la disposizione del regolamento edilizio, proponendo ricorso che il T.A.R. per il Veneto, sez. II, ha accolto con sentenza 6 agosto 2012, n. 1117. Secondo il Tribunale regionale, la norma impugnata esorbiterebbe dall'ambito suo proprio (che sarebbe quello di assicurare che gli alloggi rispettino i requisiti minimi di carattere igienico-sanitario ovvero rispondano a determinate caratteristiche tecnico-costruttive ovvero ancora assicurino determinate condizioni di sicurezza e vivibilità), per essere invece destinata ad arginare il fenomeno delle c.d. "secondo case", con illegittima compressione del diritto di edificare degli operatori del settore.

Il Comune ha interposto appello contro la sentenza, contestando la tesi di fondo fatta propria dal T.A.R., e sostenendo che, anche alla luce del quadro legislativo della Regione Veneto, nella materia controversa all'Ente sarebbe consentito intervenire con regolamento edilizio.

L'Amministrazione comunale ha anche chiesto la sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza impugnata, formulando una domanda cautelare che la Sezione ha accolto con ordinanza 22 maggio 2013, n. 1889.

La società Savim si è costituita in giudizio per resistere all'appello, svolgendo poi le proprie difese con memoria.

L'appellante osserva che:

le dimensioni prescritte dal regolamento edilizio (oggetto in passato, sul punto, di numerose, successive modiche) eccederebbero di gran lunga quelle previste dalle norme igienico-sanitarie per appartamenti destinati a stabile residenza (56 mq per alloggi abitati da quattro persone) e sarebbero molto superiori alla dimensione media dei bilocali idonei a incontrare oggi domanda sul mercato. Gli obiettivi sociali del Comune, semmai, andrebbero perseguiti con strumenti diversi (edilizia popolare o convenzionata; c.d. housing sociale; ricorso a politiche fiscali di incentivo o disincentivo);

nessuna norma di fonte primaria (in particolare: non l'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 – c.d. testo unico dell'edilizia; d'ora in poi: t.u.) attribuirebbe al Comune poteri come quello contestato in questa sede, né la disposizione regolamentare potrebbe avere – come invece sostiene l'Amministrazione – carattere pianificatorio, dovendo invece limitarsi a disciplinare le modalità costruttive del manufatto;

come interpretata dal Comune, la norma pregiudicherebbe gravemente la libera iniziativa economica e sarebbe smentita da una lettura operata alla luce delle disposizioni costituzionali (artt. 3, 41 e 47), delle regole di concorrenza dell'Unione europea, della più recente normativa di liberalizzazione (in particolare: l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27). L'interpretazione comunale, ove ritenuta attendibile, dovrebbe condurre a sollevare la questione di legittimità costituzionale delle norme primarie attributive del potere;

in ogni caso, la disposizione impugnata sarebbe illegittima per contrasto con le disposizioni ministeriali (decreto ministeriale 5 luglio 1975), manifesta irragionevolezza e illogicità, carenza di motivazione (sarebbe inammissibile, perché postuma, quella recata dalla delibera consiliare n. 15 del 2012).

In adesione all'appello del Comune di Colle Santa Lucia, sono intervenuti in giudizio altri Comuni della zona (Cortina d'Ampezzo, Falcade, Rocca Pietore, Zoldo Alto), affermando di avere un rilevante interesse alla soluzione della causa per recare - o, nel caso di Cortina d'Ampezzo, avere intenzione di introdurre - nei propri regolamenti edilizi, norme di tenore analogo a quella impugnata in queste sede.

I Comuni intervenienti sostengono, tra l'altro, che:

le scelte operate dagli enti locali nell'esercizio della propria autonomia regolamentare non richiederebbero – salve particolari eccezioni – specifiche motivazioni;

l'art. 4 t.u. – anche alla luce della riforma del titolo V della Costituzione – non porrebbe un'elencazione tassativa di

compiti rimessi al regolamento edilizio, lasciando invece margini aperti per comprendere anche altri aspetti, anche se non richiamati puntualmente;

l'attuazione degli strumenti pianificatori discenderebbe da una lettura coordinata e integrata delle norme tecniche di attuazione e del regolamento edilizio, che non potrebbero essere collocati su piani differenziati e incomunicabili;

la decisione di porre un freno alla polverizzazione del patrimonio edilizio non sarebbe frutto di un capriccio, ma risponderebbe a precise esigenze, allo scopo di evitare il maggior carico urbanistico prodotto dagli edifici plurifrazionati.

E' anche intervenuta in giudizio, in adesione al Comune appellante, l'Anciveneto – Associazione regionale comuni del Veneto, che si ritiene legittimata in forza del proprio statuto.

In vista dell'udienza di discussione, le parti hanno depositato memorie, nelle quali ribadiscono le proprie argomentazioni.

Inoltre, la società appellata contesta l'ammissibilità degli interventi spiegati, gli autori dei quali controreplicano.

All'udienza pubblica del 28 gennaio 2014, l'appello è stato chiamato e trattenuto in decisione.

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, igienico-sanitarie, 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, igienico-sanitari e - soprattutto, per quello che qui interessa - "di vivibilità" in senso ampio degli abitati.

L'ampissima latitudine della disposizione da sola giustificherebbe 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 igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione" e sono dunque estranei alla fattispecie. L'art. 4, comma 1, t.u., d'altronde, distingue nettamente le normative igienico-sanitarie 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.

La complessità delle questioni trattate giustifica la compensazione fra le parti delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso di primo grado.

Compensa fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Nicola Russo, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/02/2014

IL SEGRETARIO

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