



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 886 del 2011, proposto da: Maria Angela Dolermo, rappresentata e difesa dagli avv. Alberto Badini Confalonieri, Gabriella Glendi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alberto Badini Confalonieri in Torino, via Perrone, 16;

contro

Comune di Cremolino, rappresentato e difeso dall'avv. Teodosio Pafundi, presso il cui studio ha eletto domicilio, in Torino, corso Re Umberto, 27;

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta Comunale di Cremolino 16.11.2010, n. 55, avente ad oggetto la ricollocazione del monumento ai caduti della guerra 1915 - 1918 come delineato nell'ipotesi 2, nonché della proposta di ricollocazione del monumento e relativa documentazione trasmessa dal Comune alla Soprintendenza con lettera 23.9.2010, prot. n. 2270 del Responsabile del Servizio Tecnico Comunale geom. Anna Malvicino e del provvedimento 6.10.2010, prot. n. 1606/NO del Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Direzione regionale per i

Beni Culturali e Paesaggistici del Piemonte - Soprintendenza per i Beni
Architettonici e Paesaggistici per le Province di Novara, Alessandria e Verbanico-
Cusio-Ossola, che autorizza il riposizionamento del monumento ai caduti come
delineato nell'ipotesi 2, di cui la ricorrente è venuta a conoscenza solo a seguito
delle richieste di accesso in date 29.4.2011 e 15.6.2011;
nonchè di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cremolino;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2014 la dott.ssa Silvana Bini e
uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

La ricorrente, proprietaria di un immobile nel Comune di Cremolino, che si
affaccia sulla piazza denominata "del Monumento", ricompresa nella più vasta area
mercatale, espone:

che nel corso del giugno 2010 il Comune ha avviato i lavori di ristrutturazione
dell'area mercatale, realizzando un muro di sostegno del terrapieno della sua
proprietà;

di aver visionato i progetti, al momento dell'avvio dei lavori, nei quali non era
raffigurato alcun monumento;

che il 25 aprile 2011 veniva a conoscenza del fatto che erano stati avviati lavori di
posizionamento di un monumento dedicato agli alpini, la cui base era collocata
vicino all'accesso della sua proprietà, a ridosso del muro di sostegno del terrapieno
di sua proprietà;

che il monumento, che culmina con l'aquila simbolo degli alpini, sporge dal giardino per più di un metro, e risulta ad una distanza inferiore di tre metri dall'accesso della casa e dalla parete finestrata;

che in data 23 settembre 2010 il Comune ha richiesto alla Soprintendenza l'autorizzazione alla ricollocazione del monumento, rappresentando quattro ipotesi, di cui la seconda quella autorizzata dalla Soprintendenza, con atto del 6 ottobre 2010;

che con delibera n. 55 del 16.11.2010, la Giunta Comunale di Cremolino ha deliberato la ricollocazione del monumento nell'attuale posizione.

Avverso gli atti indicati in epigrafe, parte ricorrente ha articolato le seguenti censure:

1) violazione degli artt. 7, 8 e 10 L. 241/90 e dei fondamentali principi di trasparenza e di partecipazione nel procedimento amministrativo: alla ricorrente avrebbe dovuto essere inviata la comunicazione di avvio del procedimento, in quanto detta opera è collocata di fronte all'immobile e preclude la vista sia dalle finestre della casa sia dal giardino;

2) violazione dell'art 3 L. 241/90 e dei principi in materia di imparzialità e buon andamento di cui all'art 97 Cost.; difetto di motivazione; eccesso di potere per illogicità manifesta e incongruità, non essendo riportata alcuna motivazione sulle ragioni della scelta di collocare il monumento in quella posizione, differente rispetto a quella precedente;

3) violazione della normativa in materia di distanze tra le costruzioni, (art 9 D.M. 1444/1968, art 16 del regolamento edilizio di Cremolino e dell'art 7 delle NTA) eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti; difetto di motivazione: sono state rispettate le disposizioni normative e regolamentari che impongono la distanza tra costruzioni;

4) violazione dell'art 3 L. 241/90 e dei principi in materia di imparzialità e buon andamento di cui all'art 97 Cost.; eccesso di potere per contraddittorietà e arbitrarietà, in quanto il progetto originario non prevedeva la ricollocazione del monumento.

Si è costituito in giudizio il Comune intimato, sollevando eccezioni preliminari di tardività dell'impugnazione e chiedendo nel merito il rigetto.

Sostiene infatti la difesa comunale che la delibera con cui è stata approvata la localizzazione del monumento, cioè la delibera di Giunta n. 55 del 16.11.2010, è stata pubblicata all'Albo pretorio dal 17.10.2010 al 1.12.2010, per cui il termine per l'impugnazione decorreva da tale ultima data, mentre il ricorso è stato notificato solo il 17.6.2011, quattro mesi dopo la scadenza del termine di impugnazione, cioè il 31.1.2011.

All'udienza del 3 aprile 2014 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1) Parte ricorrente ha impugnato gli atti con cui la Giunta Comunale ha approvato la localizzazione di un monumento dedicato agli alpini caduti nelle guerre del 900.

Nelle prime due censure viene lamentata la violazione delle norme procedurali, nonché il difetto di motivazione; mentre le successive censure attengono al profilo della violazione di norme edilizia in materia di distanza.

2) Si può prescindere dall'esame dell'eccezione di tardività, in quanto il ricorso è infondato nel merito.

2.1 Nel primo motivo parte ricorrente lamenta la violazione delle disposizioni in materia di partecipazione, in quanto l'amministrazione avrebbe omesso di inviarle la comunicazione di avvio del procedimento: la ricorrente si qualifica infatti come soggetto direttamente leso dall'attuale scelta di posizionamento del monumento, scelta che comporta un pregiudizio, limitando la visuale dalla casa e dal giardino.

Il motivo non è fondato.

Nell'ambito del procedimento di approvazione di un'opera pubblica, la partecipazione allo svolgimento dell'attività amministrativa, attraverso l'instaurazione del contraddittorio, è garantita a quei soggetti che possono prevedibilmente subire gli effetti diretti pregiudizievoli dagli atti, al precipuo scopo di offrire a tutti gli interessati, individuati o facilmente individuabili, la concreta possibilità di esprimere le rispettive ragioni e di sollecitarne la collaborazione, nonché l'eventuale opposizione all'azione intrapresa dall'amministrazione procedente.

Tale obbligo di comunicazione si fonda sulla duplice esigenza, da un lato di porre i destinatari dell'azione amministrativa in grado di far valere i propri diritti di accesso e di partecipazione, e dall'altro di consentire all'amministrazione di meglio comparare gli interessi coinvolti e di meglio perseguire l'interesse pubblico principale a fronte degli altri interessi pubblici e privati eventualmente coinvolti (Cons. Stato, V, 26 aprile 2005 n. 1895; id., 12 agosto 2004 n. 5546; id., VI, 14 ottobre 2004 n. 6661).

Detti soggetti, destinatari della comunicazione di avvio del procedimento, titolari del diritto di partecipazione, devono però essere individuati con discernimento e sempre nel rispetto del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, perciò seguendo sempre un criterio di economicità senza allargare a dismisura la platea dei soggetti realmente interessati al corso del singolo procedimento amministrativo.

Pertanto, nell'ambito di un procedimento di approvazione di opera pubblica, al di fuori dei soggetti eventualmente espropriati, non possono configurarsi altre categorie a cui la PA ha l'obbligo di inviare la comunicazione di cui all'art 7 L. 241/90, non trattandosi di destinatari diretti degli atti.

Nel caso di specie la ricorrente è solo confinante con l'opera pubblica, per cui, a priori, non si poteva configurare un reale e concreto effetto pregiudizievole,

(effetto che poi non si è neppure verificato), tale da giustificare l'estensione della garanzia partecipativa, nonché la notifica del provvedimento di approvazione dei lavori.

Il motivo va quindi respinto.

3) Nel secondo motivo si lamenta il difetto di motivazione, nonché la sua incongruità e illogicità manifesta.

Anche questo profilo di illegittimità non può essere condiviso.

È, infatti, indubbio che la scelta relativa alla localizzazione di un'opera pubblica è sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che sia affetta da vizi di manifesta illogicità, travisamento o contraddittorietà.

Nel caso di specie, la ragione della scelta si rinviene nella relazione tecnica, allegata all'atto della Soprintendenza, in cui si richiamano le esigenze architettoniche “ di minimizzare l'impatto visivo da valle dell'intervento. La posizione dominante del sito ed il diretto contatto con il borgo antico e il castello hanno suggerito la soluzione progettuale presentata e hanno imposto scelte di materiali e finiture adeguate al contesto”.

4) Il terzo motivo attiene al profilo edilizio: lamenta parte ricorrente la violazione delle disposizioni in materia di distanze. In particolare sarebbero stati violati, l'art 873 c.c., nonché la normativa regolamentare e di piano del Comune, l'art 16 del regolamento edilizio e l'art 7 della NTA del PRG, secondo cui per le costruzioni di manufatti fuori terra nella zona del centro storico devono essere rispettate le distanze minime rispetto alle costruzioni preesistenti, al confine e alle pareti finestrate, che nel caso di specie sarebbe di 10 mt.

Parte ricorrente lamenta anche la violazione dell'art 9 del D.M. 1444/1968, applicabile anche alle opere pubbliche: il monumento è infatti collocato ad una distanza inferiore a tre metri dall'accesso, dal confine, costituito dal terrapieno e dalla parete finestrata.

Il motivo non è fondato.

Il monumento è collocato su area pubblica ed è separato dalla proprietà della ricorrente da una porzione del sedime della piazza, interposta tra il manufatto e il muro di contenimento del terrapieno edificato sul confine della piazza.

Gli edifici della ricorrente sono collocati ad una quota superiore rispetto alla base del monumento, che “supera” il giardino per poco di un metro, in quanto in cima è stata posta l’aquila, simbolo degli alpini.

In base a questa raffigurazione, non contestata dalla parti e che si evince anche dalla produzione fotografica, si deve ritenere l’insussistenza delle violazioni lamentate.

Quando alla violazione dell’art 873 c.c., correttamente la difesa dell’Amministrazione ha richiamato l’art 879 c.c., 2 comma, che esclude l’applicabilità delle norme sulle distanze “ alle costruzioni che si fanno in confine con le piazze e le vie pubbliche”. Il Collegio ritiene, infatti, condivisibile, anche riguardo al caso di specie, l’orientamento giurisprudenziale secondo cui "la disposizione di cui all'art. 879 c.c., nel disporre che <alle costruzioni che si fanno in confine con le piazze e le vie pubbliche non si applicano le norme relative alle distanze, ma devono osservarsi le leggi e i regolamenti che le riguardano>, intenda significare che, in presenza di una strada pubblica, non si fa tanto questione di tutelare un diritto soggettivo privato (tutelato dalla normativa codicistica sulle distanze, rinunciabile e negoziabile), ma di perseguire il preminente interesse pubblico ad un ordinato sviluppo urbanistico intorno alla strade ed alle piazze, ordinato sviluppo che trova la sua disciplina esclusivamente nelle leggi e regolamenti urbanistico-edilizi, tra i quali - per l'appunto - il D.M. 1444/1968 (in tal senso T.A.R. sez. III Palermo , Sicilia n. 2049, del 17/10/2012).

Né può essere invocato l'art 7 delle NTA, dettato per disciplinare le distanze dei fabbricati dal confine dei fondi o dalle costruzioni confinanti: il termine fabbricato si riferisce non a qualsiasi manufatto, ma solo agli edifici.

Ugualmente l'art 16 del regolamento edilizio – “distanza tra le costruzioni, pareti finestrate, della costruzione di confine e della costruzione dal ciglio o confine stradale” – introduce i criteri per calcolare la distanza, ma non contiene alcuna prescrizione in materia di distanza.

Anche il richiamo alla disciplina del D.M. 1444/1968 non è pertinente: l'art 9, invocato in quanto non sarebbe rispettata la distanza rispetto alla parete finestrata, trova applicazione per le zone territoriali diverse dalla zona A e impone la distanza minima assoluta di dieci metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti: ci troviamo invece in zona A e la distanza è tra una parete finestrata e la parte finale di un monumento, non qualificabile come “edificio”.

5) Quanto sopra riportato è sufficiente per respingere anche l'ultimo motivo, dal momento che la mancata previsione del monumento negli atti di approvazione della variante dei lavori della piazza si giustifica per il fatto che il monumento era stato rimosso, in attesa del parere della Soprintendenza, circa la nuova collocazione; una volta intervenuto detto parere, l'Amministrazione ha approvato il progetto e dato avvio alla costruzione.

6) Per le ragioni sopra esposte, il ricorso va respinto.

La particolarità della questione esaminata giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Silvana Bini, Consigliere, Estensore

Giovanni Pescatore, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/06/2014

IL SEGRETARIO

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