

Publicato il 11/11/2021

**N. 00765/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00187/2021 REG.RIC.**



**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 la Sardegna**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 187 del 2021, proposto da:  
Sveva Rachele Galdiero, Franco Galdiero, Gian Carlo Baghino, Monica Cassarino, Grazia Lucia Loru, Silvana Grassi e Silvio Cocco, rappresentati e difesi dagli avvocati Marcello Vignolo e Massimo Massa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Cagliari presso il loro studio legale, Piazza del Carmine n. 22;

***contro***

Comune di Cagliari, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesca Frau, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Suape del Comune di Cagliari, non costituito in giudizio;

***nei confronti***

Attività Industriali e Commerciali S.r.l.- A.I.C. S.r.l., rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Cossu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via Satta n. 33;

Residenza via della Pineta S.r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati Corrado Chessa e Silvio Pinna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Cagliari presso lo studio del secondo, via San Lucifero n. 65;

*per l'annullamento*

della Determinazione n. 3515 del 1° giugno 2018 del Responsabile del Servizio SUAPE, Mercati, Attività Produttive e Turismo - provvedimento unico - del Comune di Cagliari, con la quale è stata accolta l'istanza della controinteressata riguardante la ristrutturazione del complesso edilizio ex Cine Alfieri - via Della Pineta, 207, Cagliari, nonché di tutti gli atti presupposti, ancorché ancora non conosciuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Cagliari, della società Attività Industriali e Commerciali S.r.l.- A.I.C. S.r.l. e di Residenza via della Pineta S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 novembre 2021 il dott. Tito Aru e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1. Con Determinazione n. 3515 del 1° giugno 2018 il Responsabile del

Servizio SUAPE, Mercati, Attività Produttive e Turismo del Comune di Cagliari approvava il progetto per la ristrutturazione del cinema teatro Alfieri, in via Della Pineta n. 207, che prevedeva la demolizione del vecchio fabbricato e la costruzione, al suo posto, di un palazzo di sei piani, oltre a un ulteriore piano in c.d. “ritiro”.

2. Il presente ricorso è proposto da diversi proprietari di abitazioni poste nelle immediate vicinanze dell’area interessata dal predetto intervento di ristrutturazione i quali lamentano che dalla realizzazione del nuovo edificio conseguirebbe un grave deterioramento del contesto ambientale circostante, con pregiudizio per la luminosità, la panoramicità di cui avevano sempre goduto dalle loro proprietà, e con consistente diminuzione del valore economico del loro patrimonio edilizio.

3. Essi lamentano, in primo luogo, che, in spregio a quanto affermato da questo Tribunale con la sentenza n. 566/2016, la volumetria assentita con il nuovo progetto sarebbe di gran lunga superiore rispetto a quella preesistente.

3.1 In particolare, a loro avviso, la volumetria complessivamente autorizzata in più rispetto ai volumi urbanistici preesistenti raggiungerebbe almeno la misura di 4.437,77 metri cubi (giacché a fronte di un volume urbanistico esistente di 9.609,67 metri cubi, con il provvedimento impugnato sarebbe stata autorizzata la realizzazione di un edificio di 14.047,44 metri cubi).

4. In secondo luogo lamentano la violazione dell’art. 2, punto L, par. 1.3 del R.E. del Comune di Cagliari nella parte in cui tale disposizione vieta l’incremento delle superfici lorde di pavimento dei locali adibiti allo spettacolo e all’intrattenimento ove ne venga modificata la destinazione d’uso.

5. Hanno concluso quindi i ricorrenti chiedendo, previa sospensione, l'annullamento del provvedimento impugnato, con vittoria delle spese.
6. Per resistere al ricorso si sono costituiti in giudizio il Comune di Cagliari, la società Attività Industriali e Commerciali S.r.l.- A.I.C. S.r.l. e la società Residenza Via Della Pineta S.r.l. che, con difese scritte, dopo aver eccepito l'irricevibilità del ricorso perché proposto oltre i termini di legge, ne hanno chiesto nel merito il rigetto, con vittoria delle spese.
7. Con ordinanza n. 76 dell'8 aprile 2021 il Tribunale ha respinto l'istanza cautelare di sospensione.
8. In vista dell'udienza di trattazione le parti hanno depositato memorie con le quali hanno insistito nelle rispettive conclusioni.
9. Alla pubblica udienza del 3 novembre 2021 la causa è stata posta in decisione.

## DIRITTO

Il Collegio ritiene di prendere le mosse dall'esame dell'eccezione di tardività del ricorso sollevata da tutte le parti resistenti.

L'eccezione è fondata.

1. In punto di fatto si è già ricordato che l'impugnazione in esame è stata proposta, con ricorso notificato il 15 marzo 2021, avverso la determinazione comunale n. 3515 del 1° giugno 2018 con la quale il Responsabile del Servizio SUAPE, Mercati, Attività Produttive e Turismo del Comune di Cagliari ha approvato il progetto per la ristrutturazione del cinema teatro Alfieri, in via Della Pineta n. 207, che prevedeva la demolizione del vecchio fabbricato e la costruzione, al suo posto, di un palazzo di sei piani più attico.
2. Dunque l'impugnazione per cui è causa concerne un atto risalente a

quasi 3 anni prima dell'avvio a notifica del ricorso e dopo che sono state già da tempo realizzate consistenti opere edilizie.

3. Come noto il codice del processo amministrativo (art. 29), conformemente peraltro alla disciplina previgente, prevede, per i ricorsi con rito ordinario, che *“l'azione di annullamento per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere si propone nel termine di decadenza di sessanta giorni”*.

3.1 Il successivo art. 41, comma 2, del c.p.a., precisa che *“Qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge, decorrente dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge”*.

4. La cennata scansione temporale dettata per l'instaurazione del processo amministrativo, caratterizzata dalla previsione di termini decadenziali piuttosto brevi, trova la sua origine nell'esigenza di assicurare la certezza e la stabilità dell'assetto di interessi prodotto dal provvedimento amministrativo adottato dalla pubblica autorità, ed è riconducibile al principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

5. Il valore della certezza giuridica, infatti, impone di evitare che un atto pubblico possa essere messo in discussione davanti al giudice, anche a distanza di tempo dalla sua emanazione, da chi abbia interesse alla sua eliminazione.

6. Garantire la stabilità delle decisioni amministrative e delle situazioni giuridiche ad esse sottese rappresenta, infatti, di per sé, un valore al quale l'ordinamento attribuisce rilevanza, anche a prescindere dalla correttezza o dall'erroneità delle decisioni stesse.

Tant'è che gli stessi poteri di autotutela dell'amministrazione, ove diretti ad intervenire in via di autoannullamento su una precedente determinazione illegittima, sono assoggettati ad una rigida disciplina temporale finalizzata a salvaguardare, appunto, l'esigenza di assicurare comunque la stabilità degli effetti giuridici prodotti dall'atto.

7. Intesa in questi termini l'esigenza di certezza e stabilità dei provvedimenti amministrativi, nel nostro ordinamento essa è solitamente espressa con i termini inoppugnabilità, incontestabilità, intangibilità dell'atto amministrativo, con ciò indicandosi che il provvedimento amministrativo si è ormai consolidato ed è destinato a durare e produrre effetti nel tempo.

8. Le tematiche di cui all'anzidetta premessa, ampiamente trattate dalla dottrina e dalla giurisprudenza, convivono nel nostro ordinamento giuridico con le garanzie, anch'esse di rilievo costituzionale, sottese al principio dell'effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), in forza delle quali il soggetto che assuma di essere leso nella sua posizione giuridica soggettiva da un provvedimento amministrativo ritenuto illegittimo deve poterlo impugnare davanti al giudice competente secondo le regole dettate dalla legge processuale.

9. Il punto di equilibrio tra le due ricordate esigenze – certezza dei rapporti giuridici generati da un provvedimento amministrativo e garanzia di tutela in sede giurisdizionale - è dato, nel processo amministrativo, dal ricordato art. 49, comma 2, del c.p.a., ove è stabilito,

per quanto qui interessa, che il termine previsto dalla legge per l'impugnazione di un atto amministrativo decorre dalla sua notificazione/comunicazione o dalla sua piena conoscenza.

10. Ai fini dell'applicazione di tali disposizioni, l'approfondimento dottrinario e giurisprudenziale, nella materia edilizia, si è concentrato principalmente sul tema della tutela del terzo, indagando sia il profilo della legittimazione e dell'interesse alla proposizione dell'impugnazione in sede giurisdizionale del titolo edilizio ottenuto dal vicino, sia la questione dell'individuazione *del dies a quo* dal quale far decorrere il termine decadenziale.

11. In relazione a quest'ultimo aspetto, che è quello che assume rilevanza in questa sede, la giurisprudenza ha fin da subito operato un distinguo per il caso in cui il vicino non abbia avuto una conoscenza diretta del titolo edilizio.

12. Nel caso in cui, infatti, il ricorrente/terzo affermi l'inedificabilità assoluta dell'area interessata da un intervento edilizio per il quale era stato rilasciato un permesso di costruire, già la prima fase di esecuzione di lavori chiaramente finalizzati alla sua permanente trasformazione, anche in presenza di un livello di attuazione modesto, lo rende perfettamente cosciente, ai fini dell'individuazione del *dies a quo*, dell'incompatibilità dell'opera con la disciplina urbanistica ritenuta applicabile.

Ne deriva che, in questo caso, il termine decadenziale per la proposizione dell'azione deve ritenersi decorrente dal giorno in cui il soggetto abbia avuto conoscenza/conoscibilità dell'inizio dell'attività edilizia in corso.

13. Nel caso in cui, invece, l'impugnazione del permesso di costruire da

parte del proprietario di un immobile limitrofo attenga a profili che investono il “contenuto” dell’intervento (ad esempio eccessi di volumetria, violazione delle distanze) allora occorre, ai fini dell’individuazione del *dies a quo*, che le opere rivelino, in modo certo ed univoco, le loro caratteristiche e, quindi, palesino l’entità delle violazioni urbanistiche e della lesione eventualmente derivanti dal titolo edilizio.

14. Il caso di specie è riconducibile a questa seconda fattispecie.

I ricorrenti, proprietari di immobili situati nelle immediate vicinanze del sito oggetto dell’intervento edilizio assentito dal Comune di Cagliari, contestano infatti rilevanti eccessi di volumetria e superficie dell’edificio in corso di realizzazione assumendo di non aver immediatamente avuto la percezione dell’imponenza del progetto portato avanti dalla controinteressata, anche perché alcuni di loro, non dimoranti abitualmente in città per motivi di studio, non avevano potuto avere adeguate informazioni sul destino dell’area dell’ex cinema teatro Alfieri.

15. Essi sostengono, cioè, di aver avuto piena conoscenza della portata dell’intervento in questione solo dopo aver inoltrato, il 26 gennaio 2021, un’istanza d’accesso agli atti al locale Sportello Unico delle Attività Produttive e dell’Edilizia, riscontrata dal competente ufficio comunale che, in data 29 gennaio 2021, ha fornito i link necessari per accedere a tutta la documentazione presente nella piattaforma regionale SUAPE.

16. Solo da questa data, dunque, a loro avviso, sarebbe iniziato a decorrere il termine impugnatorio rispetto al quale il ricorso – notificato il 15 marzo 2021 – sarebbe stato, pertanto, tempestivamente proposto.

17. Il Collegio ritiene che l’anzidetta argomentazione non possa essere condivisa.

18. Come sopra ricordato il titolo edilizio impugnato è stato rilasciato alla Società “Attività Industriali e Commerciali S.r.l.” - A.I.C. S.r.l.” il 1° giugno 2018 e il rilascio di tale titolo ha suscitato un immediato clamore mediatico determinato dalla demolizione di un edificio destinato al pubblico spettacolo molto conosciuto nella comunità cagliaritano.

19. Ebbene, al di là dell’indubbio risalto pubblico della notizia e dell’interesse collettivo sulle sorti del Cine Teatro Alfieri, quel che rileva ai nostri fini è l’individuazione del momento in cui l’intervento edilizio della controinteressata ha mostrato all’esterno, e in particolare ha reso conoscibile ai residenti delle abitazioni limitrofe cui sono riconducibili i ricorrenti, l’effettiva consistenza delle sue dimensioni.

20. Va detto in primo luogo che i lavori in questione risulta siano stati avviati in data 15 maggio 2019, sono stati sospesi in data 26 luglio 2019 e sono stati riavviati dalla società Residenza Via della Pineta in data 18 maggio 2020.

Ad oggi hanno comportato la totale demolizione della preesistente struttura del cinema Alfieri (ultimata nel mese di giugno 2020), la rimozione delle relative macerie e la bonifica del sito da eternit, nonché la realizzazione delle fondazioni, del piano interrato, del solaio del piano terra e dei pilastri del primo piano dell’erigendo fabbricato autorizzato dal Comune di Cagliari.

21. Va anche rilevato che, fin dalla fase di demolizione dell’esistente, l’imponenza del cantiere, la presenza di numerose maestranze e l’operatività di ingenti mezzi ed attrezzature (tra queste una gru sveltante sui circostanti edifici) avrebbero fin da subito dovuto suscitare, nell’ottica di una diligente attività di vigilanza a tutela della proprietà, un’iniziativa procedimentale volta all’esercizio dell’accesso agli atti per

comprendere la portata dell'intervento programmato.

22. Ma anche al di là di questo rilievo, elemento ulteriore e decisivo al fine di dimostrare la conoscenza o, comunque, la conoscibilità da parte dei ricorrenti dell'entità dei lavori di cui hanno contestato il titolo edilizio è la presenza in cantiere - sin dall'avvio dei lavori - del cartello che indicava quale oggetto del realizzando intervento edificatorio la "Ristrutturazione Edilizia Bonifica - Demolizione e successivo Ampliamento dei Fabbricati dell'ex Cinema Teatro Alfieri – Via Della Pineta" e riportava gli estremi dell'impugnata determinazione SUAP n. 3515 del 1° giugno 2018.

23. Tale cartello era posizionato accanto ad altri 3 cartelli con l'evidenziazione grafica (c.d. rendering) del realizzando edificio (vedi foto n. 33 e 34 delle produzioni del 1° aprile 2021 della società "Residenza via della Pineta") in posizione agevolmente visibile dalla sede stradale.

24. Inoltre, come si ricava dalla foto n. 35 delle anzidette produzioni, accanto all'ingresso del cantiere, era stato fin da subito istituito l'ufficio vendita degli appartamenti realizzandi dalla Residenza Via della Pineta, al cui ingresso era posizionato, con possibilità per tutti di apprezzarne agevolmente la portata, il plastico rappresentante nel suo complesso il nuovo intervento edificatorio.

25. Vi erano dunque, ad avviso del Collegio, tutte le condizioni affinché i proprietari degli edifici limitrofi, ove avessero usato l'ordinaria diligenza, potessero acquisire, almeno dal giugno 2020, piena cognizione dell'intervento edilizio in corso di realizzazione, attivando eventualmente l'accesso agli atti per l'acquisizione della documentazione tecnica idonea a consentire una conoscenza di dettaglio

delle dimensioni dell'edificio e del contenuto della concessione edilizia (di cui erano noti gli estremi, riportati nei cartelli). Mentre solo alla fine del mese di gennaio 2021 i ricorrenti hanno fatto richiesta di accesso agli atti.

26. Per quanto sopra, quindi, attesa la tardività dell'iniziativa impugnatoria dei ricorrenti avviata a circa 3 anni dal rilascio di un titolo edilizio e ad almeno sette mesi di distanza dal riavvio dei lavori con demolizione della struttura preesistente, con l'apposizione del cartello indicante gli estremi del provvedimento abilitativo e le foto (rendering) e il plastico del palazzo oggetto dell'iniziativa processuale in esame, il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile.

27. Se è vero, infatti, che il termine di impugnazione inizia a decorrere in linea di principio dal momento in cui la costruzione realizzata è tale che non si possono avere dubbi in ordine alla portata dell'intervento, al contempo il principio di certezza delle situazioni giuridiche e di tutela di tutti gli interessati coinvolti nel procedimento amministrativo comporta che non si possa lasciare il soggetto titolare di un permesso di costruire edilizio nell'incertezza circa la sorte del proprio titolo oltre una ragionevole misura temporale poiché, nelle more, il ritardo dell'impugnazione si risolverebbe in un danno aggiuntivo connesso all'ulteriore avanzamento dei lavori che, ex post, potrebbero essere dichiarati illegittimi (Consiglio di Stato, Sezione IV, 28 ottobre 2015, n. 4909).

28. Infatti, se da un lato deve essere assicurata al vicino la tutela in sede giurisdizionale dei propri interessi nei confronti di un intervento edilizio ritenuto illegittimo, dall'altro lato deve parimenti essere salvaguardato l'interesse del titolare del permesso di costruire a che l'esercizio di detta

tutela venga attivato senza indugio e non sia - irragionevolmente o colposamente - differito nel tempo, determinando una situazione di incertezza delle situazioni giuridiche in contrasto con gli evidenziati principi ordinamentali.

29. Pertanto, se lo stato di avanzamento dei lavori e le informative offerte dall'impresa - anche di natura commerciale e finalizzate alla vendita degli appartamenti in corso di realizzazione - sia già tale da indurre concretamente il sospetto di una possibile violazione della normativa urbanistica, il ricorrente ha l'onere di documentarsi in ordine alle previsioni progettuali al fine di verificare la sussistenza di un vizio del titolo ed inibire l'ulteriore attività realizzativa.

30. In altre parole, colui che intende avversare un intervento edilizio ha il preciso onere di attivarsi tempestivamente, secondo i canoni di diligenza e di buona fede in senso oggettivo, senza poter differire per fatto a sé imputabile l'impugnativa del titolo edilizio.

31. Né si può giungere a conclusioni diverse per i ricorrenti Sveva Rachele e Franco Galdiero, entrambi residenti nella via Arezzo 9 (e quindi nelle immediate vicinanze dell'erigendo fabbricato) ma domiciliati da qualche anno a Milano e a Trento per motivi di studio.

32. Essi sostengono di essersi avveduti della presenza del cantiere dei lavori di ristrutturazione dell'ex Cinema Alfieri soltanto in occasione del loro rientro a Cagliari per le festività natalizie del 2020, e dell'imponenza volumetrica del progetto edilizio programmato solo a seguito della predetta istanza di accesso del 26 gennaio 2021.

33. Ritiene il Collegio che, a prescindere dalla rilevanza probatoria delle immagini fotografiche ricavate dai loro profili facebook depositate dalle parti resistenti per attestare la presenza dei Galdiero in Cagliari fin

dall'estate del 2020, la tesi dei ricorrenti non possa essere accolta.

34. Sotto questo profilo non opera in termini scriminanti la circostanza, ampiamente valorizzata nelle difese, che i Galdiero, pur mantenendo la residenza in via Arezzo n. 9, dimorino per motivi di studio, in altre città (nella via Arezzo n. 9, peraltro, risiede in qualità di usufruttuaria la madre che, come si ricava dagli atti e dall'interlocuzione con l'impresa, era ben a conoscenza dell'avvio e dello svolgimento dei lavori).

35. Si può infatti ritenere che anche i ricorrenti Sveva Rachele e Franco Galdiero sia per aver mantenuto la loro residenza in Cagliari sia per le informazioni ragionevolmente ricevute sulla vicenda (come si prima detto di rilievo mediatico) sia per aver ragionevolmente frequentato, anche se saltuariamente, l'abitazione di Cagliari nel lungo periodo in cui si è svolta la vicenda in esame, avrebbero dovuto agire con la tempestività richiesta dall'ordinamento.

36. Portando peraltro alle estreme conseguenza la loro tesi difensiva, se per ipotesi fossero rientrati a Cagliari dopo 20 anni essi avrebbero comunque potuto far valere anche in quel momento la ritenuta illegittimità dell'intervento edilizio in questione, in contrasto con le cennate esigenze di tutela della stabilità dei rapporti giuridici e degli affidamenti suscitati dal titolo edilizio per effetto del decorso del termine impugnatorio.

37. Tale tesi, evidentemente non sostenibile, induce al contrario a ritenere che per tutti coloro che fondano la loro legittimazione all'impugnazione di un titolo edilizio sulla c.d. vicinitas al luogo di costruzione il termine di impugnazione inizia a decorrere dal momento in cui lo stato di avanzamento dei lavori e le informative offerte dall'impresa – anche di natura commerciale e finalizzate alla vendita

degli appartamenti in corso di realizzazione - siano già tali da indurre in concreto il sospetto di una possibile violazione della normativa urbanistica.

38. In conclusione il ricorso deve essere dichiarato irricevibile.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara irricevibile.

Compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 3 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Dante D'Alessio, Presidente

Tito Aru, Consigliere, Estensore

Francesca Mariani, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Tito Aru**

**IL PRESIDENTE**

**Dante D'Alessio**

**IL SEGRETARIO**