

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 1056 del 2013, proposto da:

XX;

contro

- Comune di Cagliari, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesca Frau, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale del Comune in Cagliari, via Roma, n. 145;

- Assessorato Ambiente Urbanistica - Servizio Edilizia Privata, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 195770 del 6 settembre 2013 col quale il dirigente del Servizio Edilizia Privata del Comune di Cagliari ha respinta la D.I.A. prot. 169902 del 24 luglio 2013 per lavori di manutenzione straordinaria della copertura dell'immobile in Cagliari alla via Sulis 3 (pratica edilizia 29804.6), contestualmente ordinando la non prosecuzione dei lavori medesimi;

- e di tutti gli atti ad esso connessi, presupposti e conseguenti anche non conosciuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 dicembre 2020, tenutasi in modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, il dott. Tito Aru;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In data 8 aprile 2013 i ricorrenti presentarono al Comune di Cagliari una DIA in relazione a lavori di manutenzione straordinaria da realizzare in uno stabile di loro proprietà, sito in via Sulis n. 3.

2. Secondo quanto indicato detti lavori consistevano nel rifacimento della copertura dell'immobile al fine del ripristino dell'impermeabilizzazione e della pavimentazione esistenti, ed erano anche finalizzati – attraverso l'installazione di una ringhiera - al conseguimento di una adeguata sicurezza contro le cadute dall'alto.

Era inoltre prevista, per agevolarvi l'accesso, l'installazione di una scala a chiocciola in sostituzione dell'esistente scala alla marinara (composta da scalini in tondino di ferro fissati alla parete di un prospetto).

3. Poiché l'immobile ricade in "zona A - centro storico", i ricorrenti avevano chiesto e ottenuto l'autorizzazione paesistica ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004.

4. Con atto prot. n. 117261 del 22 maggio 2013 tale istanza fu dichiarata "improcedibile" dal Servizio edilizia privata del Comune di Cagliari in quanto il lastrico solare oggetto dei lavori si sarebbe trasformato, per effetto di questi ultimi, da terrazza ispezionabile in terrazza praticabile sicché si sarebbe trattato di un intervento di ristrutturazione edilizia soggetto a concessione onerosa e non di un intervento di manutenzione straordinaria.

5. Il provvedimento interdittivo adottato dal Comune di Cagliari non veniva impugnato dai suoi destinatari.

6. Con una successiva DIA del 18 luglio 2013 i ricorrenti reiteravano la loro proposta in ordine ai lavori di manutenzione straordinaria della copertura dello stabile di via Sulis n. 3.

7. Nel dettaglio i lavori proposti includevano:

a) la sostituzione dell'esistente scala esterna "alla marinara" di accesso alla copertura dello stabile, a partire dalla terrazza al piano secondo (costituente una servitù di passaggio) con una scala esterna di servizio a chiocciola prefabbricata in ferro e/o ghisa;

b) il completamento del perimetro murario di sommità a livello della copertura dello stabile, con un parapetto di sicurezza, in ferro lavorato prefabbricato del tipo a ringhiera con disegno semplice, nel rispetto delle caratteristiche originarie dei parapetti esistenti a protezione dei balconi;

c) la demolizione ed il successivo rifacimento della pavimentazione della copertura, nel rispetto delle caratteristiche originarie, previa verifica e ripristino della impermeabilizzazione e preparazione del piano di posa.

8. Sennonché con il provvedimento impugnato il Servizio edilizia privata del Comune di Cagliari, ritenendo che la DIA presentata non contenesse elementi di novità rispetto a quelli già valutati negativamente in sede di esame della DIA dell'8 aprile 2013, confermava le conclusioni di improcedibilità già comunicate con la nota n. 117261 del 22 maggio 2013.

9. L'ufficio comunale, infatti, assumeva che "...la messa in opera di una scala a chiocciola in sostituzione di quella alla marinara e la realizzazione dei parapetti comportano la trasformazione della terrazza ispezionabile a terrazza praticabile, con conseguente aumento di superficie. Trattandosi, quindi, di intervento di ristrutturazione edilizia e non di manutenzione straordinaria, l'intervento è soggetto al rilascio della concessione edilizia onerosa, per la quale dovrà essere presentata apposita istanza in bollo corredata di tutta la documentazione prevista dall'art 23 del Regolamento Edilizio vigente...".

10. Avverso tale determinazione sono insorti i ricorrenti che l'hanno impugnata per i seguenti motivi:

1) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2 LR n. 5 del 16 maggio 2003, 22 e 23 del DPR 380/2001, 28 del Regolamento edilizio del Comune di Cagliari - Eccesso di potere nella figura sintomatica del travisamento dei fatti: in quanto l'intervento proposto si qualificherebbe senz'altro come manutenzione straordinaria (e non già di ristrutturazione) in quanto volto al rifacimento della pavimentazione del lastrico di copertura del fabbricato senza operare alcuna trasformazione funzionale risolvendo anche, con l'installazione del parapetto, un problema di sicurezza collettiva.

2) Violazione e/o falsa applicazione degli art. 90 e 99 del D. Lgvo n. 81/2008, nonché dell'art. 37 del Regolamento edilizio del Comune di Cagliari - Eccesso di potere nella figura sintomatica del travisamento dei fatti: con riguardo alla contestata mancata presentazione da parte del committente della dichiarazione in merito alla verifica dell'idoneità tecnico professionale di cui all'ultimo capoverso del comma 9, lettera e) dell'art. 90 del d.lgs. n.81/2008, in quanto i ricorrenti avrebbero rispettato la disciplina vigente in relazione alla natura dell'intervento da eseguire;

3) Violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990: in quanto l'amministrazione non avrebbe preventivamente comunicato le ragioni di fatto e di diritto ostative all'accoglimento dell'istanza presentata.

11. Concludevano quindi i ricorrenti chiedendo l'annullamento del provvedimento impugnato, con vittoria delle spese.

12. Per resistere al ricorso si è costituito il Comune di Cagliari che, con difese scritte, ne ha chiesto il rigetto, vinte le spese.

13. In vista dell'udienza di trattazione le parti hanno depositato memorie con le quali hanno insistito nelle rispettive conclusioni,

14. All'udienza pubblica del 2 dicembre 2020, tenutasi in modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. Come si ricava dalla relazione del Servizio Edilizia Privata n. 267416 del 6 dicembre 2013, il lastrico solare per cui è causa risultava privo di pavimentazione calpestabile e di parapetti, e l'unica via per accedervi era costituita da una scala alla marinara (composta da scalini in tondino di ferro fissati alla parete di un prospetto) a partire dalla terrazza al piano secondo.

Come precisano nelle loro difese i ricorrenti tale situazione di fatto era derivata dall'intervento di manutenzione realizzato nel 2011 col quale era stata realizzata la posa di uno strato di guaina impermeabilizzante sopra la pavimentazione calpestabile allora esistente.

Dunque il lastrico assolveva essenzialmente la funzione di copertura dell'edificio, di cui forma parte integrante, ed in ragione delle sue caratteristiche risultava evidentemente ispezionabile ma non fruibile sia per le complicate modalità di accesso, sia per l'assenza di protezioni.

2. Orbene, l'esame della giurisprudenza amministrativa formatasi in materia di opere consistenti nella trasformazione di lastrici solari in terrazze evidenzia, complessivamente, sulla base della normativa all'epoca vigente, un quadro caratterizzato dall'affermazione della necessità, per tali opere, del permesso a costruire.

La modifica della mera copertura a lastrico di un immobile in terrazza, infatti, aumenta la superficie “utile” dell’immobile, perché trasforma il lastrico solare, che ha natura prevalentemente di protezione del fabbricato, in una superficie destinata ordinariamente e durevolmente alla fruizione per affaccio e sosta (cfr: T.A.R. Venezia, Sezione II, 24 luglio 2017 n. 740).

3. Da tali consolidati principi il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi.

3.1. In particolare, nella sentenza del T. A. R. Campania – Napoli, Sez. IV, del 6 marzo 2013, n. 1247, si legge: “La sola posa di una pavimentazione su un lastrico solare già precedentemente accessibile (senza peraltro che possa rilevarsi l’apposizione di ringhiere, parapetti o altre strutture), non può essere considerato un intervento di trasformazione da lastrico solare a terrazzo, non mutando la sua destinazione di utilizzo, stante l’inesistenza di altri manufatti che ne evidenzino la destinazione all’utilizzo per la presenza stabile di persone e considerato che il lastrico solare in questione era già pienamente accessibile tramite le scale condominiali. La semplice posa in opera di pavimentazione è da qualificarsi come intervento di manutenzione straordinaria assentibile all’epoca con d. i. a., di tal che il provvedimento impositivo di una sanzione pecuniaria appare pienamente giustificato”.

3.2 In essa, dunque, la possibilità di prescindere dal rilascio del permesso a costruire si collega alle caratteristiche precipue dell’intervento tenuto presente nella specie, caratterizzato dalla sola pavimentazione del lastrico solare e dalla mancata apposizione di ringhiere, parapetti o altre strutture, in modo da poter escludere “la destinazione all’utilizzo per la presenza stabile di persone”.

4. La stessa decisione precisa infatti quanto segue:

“Il Collegio riconosce l’esistenza di una differenza, in termini di disciplina urbanistica, tra un lastrico solare e un terrazzo.

Il primo è una parte di un edificio che, pur praticabile e piana, resta un tetto, o quanto meno una copertura di ambienti sottostanti, mentre la terrazza è intesa come ripiano anch’esso di copertura, ma che nasce già delimitato all’intorno da balaustre, ringhiere o muretti, indici di una ben precisa funzione di accesso e utilizzo per utenti.

Il Collegio ritiene, altresì, che, nel caso si realizzi un cambio di destinazione d’uso trasformando un solaio di copertura, per cui non è prevista la praticabilità, in terrazzo, mediante specifici interventi edilizi, sia necessario il permesso di costruire (T. A. R. Lazio Roma, Sez. II, 22 marzo 2004, n. 2676; T. A. R. Campania, Sez. VII, 1.7.2010, n. 16540)”.

4.1 Tale è il caso che viene in rilievo nella specie, essendosi per l’appunto in presenza della trasformazione del lastrico solare di copertura dello stabile in terrazzo destinato alla possibile fruizione da parte dei ricorrenti che, a tal fine, hanno previsto la realizzazione di una nuova pavimentazione (ancorché finalizzata anche a prevenire infiltrazioni d’acqua nei locali sottostanti) con apposizione di ringhiere di protezione e con sostituzione della “scala marinara” esistente con una scala a chiocciola per agevolarne l’accesso.

5. Il principio in questione, d’altro canto, è corroborato da ulteriori pronunce, tutte nel senso dell’imprescindibilità, in casi siffatti, del permesso a costruire, come confermato dalle conclusioni della predetta sentenza del T. A. R. Campania – Napoli, n. 1247/2013: “Nel caso si realizzi un cambio di destinazione d’uso trasformando un solaio di copertura, per cui non è prevista la praticabilità, in terrazzo, mediante specifici interventi edilizi, è necessario il permesso di costruire, non essendo realizzabile detta

trasformazione tramite semplice s. c. i. a. né tramite comunicazione di inizio lavori ex art. 6, d. P. R. n. 380 del 2001”.

6. E anche quando si afferma in giurisprudenza che: “La realizzazione di una ringhiera protettiva e di una scala in ferro per consentire l’accesso ad un terrazzo costituiscono interventi per i quali non è richiesto il preventivo rilascio del permesso di costruire; infatti, tali opere seppure finalizzate a consentire l’utilizzo del solaio di copertura di un immobile non determinano una significativa trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, ma si configurano piuttosto come mere pertinenze, essendo preordinate ad un’oggettiva esigenza dell’edificio principale, funzionalmente inserite al servizio dello stesso, sfinite di un autonomo valore di mercato e caratterizzate da un volume minimo, tale da non consentire una destinazione autonoma e diversa da quella a servizio dell’immobile al quale accedono e, comunque, tale da non comportare un aumento del carico urbanistico” (T. A. R. Sicilia – Palermo, Sez. II, 1/04/2016, n. 846; conforme: T. A. R. Liguria, Sez. I, 11/07/2011, n. 1088), ci si riferisce, evidentemente, ad opere (come una ringhiera protettiva e una scala in ferro) accessive ad un organismo edilizio già qualificabile in termini di terrazzo, laddove nella specie s’è invece in presenza, lo si ribadisce, della trasformazione in terrazzo di un preesistente lastrico solare.

7. L’infondatezza assorbente della prima censura rende non necessario l’esame del secondo motivo di impugnazione volto a contestare un ulteriore e diverso profilo di illegittimità della DIA posto a fondamento dell’intervento inibitorio dell’ufficio comunale.

8. Anche il terzo motivo di ricorso è poi infondato.

Per giurisprudenza costante, data la natura giuridica della DIA - che non è istanza di parte per l’avvio di un procedimento amministrativo ma è una dichiarazione di volontà privata di intraprendere una determinata attività ammessa direttamente dalla legge - è da escludersi che l’autorità procedente debba comunicare l’avvio del procedimento o il preavviso di rigetto prima dell’esercizio dei poteri inibitori (cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1111 del 18 febbraio 2019; Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 3112 del 19 giugno 2014).

9. Per quanto sopra, dunque, il ricorso si rivela infondato e va respinto.

10. Si ritiene di poter 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 respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2020, tenutasi in modalità telematica ai sensi dell’art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, con l’intervento dei magistrati:

Dante D’Alessio, Presidente

Tito Aru, Consigliere, Estensore

Antonio Plaisant, Consigliere

L'ESTENSORE

Tito Aru

IL PRESIDENTE

Dante D'Alessio

IL SEGRETARIO