Pubblicato il 13/10/2017

N. 04759/2017REG.PROV.COLL.
N. 04098/2012 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4098 del 2012, proposto da:
Andrea Pistamiglio e Teresa Racobaldo, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Paolo Videtta, Paolo Federico Videtta, con domicilio eletto presso lo studio Marco Gardin in Roma, via Laura Mantegazza, 24;

contro

Comune di Gassino Torinese, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Dal Piaz, con domicilio eletto presso lo studio Paolo Borioni in Roma, via Luigi Ceci, 21;
Regione Piemonte non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione II n. 62/2012, resa tra le parti, concernente diniego di permesso di costruire in sanatoria.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Gassino Torinese;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza del giorno 10 novembre 2016 il consigliere Andrea Pannone e uditi per le parti gli avvocati Videtta Paolo Federico e Paolo Borioni;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il Comune di Gassino, nel corso di un sopralluogo effettuato a seguito di un imponente smottamento di terreno proveniente dalla proprietà dei ricorrenti, accertava che i medesimi avrebbero realizzato alcune opere in difformità dalla D.I.A. depositata in data 16 luglio 2007 per opere di consolidamento e messa in sicurezza e, inoltre, parzialmente le opere di restauro e risanamento conservativo, oggetto del permesso di costruire loro rilasciato in data 10 settembre 2008 (n. 37/2008), ma non ancora ritirato.
Il Comune ordinava, quindi, la sospensione dei lavori (ord. n. 64/2008) e la messa in sicurezza del versante interessato dallo smottamento (ord. n. 67/2008).
Con provvedimento adottato nella medesima data (18 settembre 2008), revocava, inoltre, il permesso di costruire precedentemente rilasciato.

Nulla veniva disposto circa le opere oggetto della D.I.A. 21 dicembre 2007 relative alla sistemazione del tetto, in quel momento ancora in fase di ultimazione.

In data 23 settembre 2008, i ricorrenti, per il tramite del progettista incaricato, arch. Dunand, presentavano richiesta di permesso di costruire in sanatoria "per ristrutturazione edilizia".

Nel corso dell'istruttoria allo scopo esperita emergeva, tuttavia, una preesistente situazione dell'edificio interessato dagli interventi oggetto di sanatoria diversa da quella dichiarata dal su indicato progettista, che induceva il Comune a sospendere temporaneamente il procedimento volto al rilascio del permesso di costruire in sanatoria e ad ordinare la demolizione delle porzioni del fronte sud-est (ordinanza n. 79 in data 31 ottobre 2008) e del prospetto nord-ovest del fabbricato, "al fine di riportare tale prospetto alle dimensioni originarie, previo deposito di idoneo progetto indicante con precisione superfici e volumi (già realizzati) esorbitanti rispetto alle preesistenze certe e documentabili, da sottoporre alla Commissione Edilizia" (ordinanza n. 80 in data 31 ottobre 2008).

Le difformità riscontrate rispetto alla D.I.A. del 21 dicembre 2007 e l'esecuzione di altre opere al di fuori di tale titolo portavano, inoltre, il Comune ad ordinarne, del pari, la demolizione e la messa in pristino, "previo deposito di idoneo progetto in sanatoria relativo a quanto effettivamente sanabile, da sottoporre alla Commissione Edilizia" (ordinanza n. 81 in data 31 ottobre 2008).

In data 29 gennaio 2009, l'arch. Dunand presentava, per conto dei ricorrenti, il II progetto di sanatoria da sottoporre alla Commissione Edilizia, conformemente a quanto stabilito dalle suindicate ordinanze n. 79, 80 e 81 del 2008.

Anche l'esame di tale istanza veniva sospeso dal Comune, in quanto "dall'esame della documentazione fotografica fornita dai Carabinieri risultano incongruenze che non permettono di esprimere allo stato alcun parere sull'istanza". La documentazione era, inoltre, all'attenzione della Procura della Repubblica.

Successivamente, in data 5 ottobre 2009, i ricorrenti presentavano, con un nuovo progettista (arch. Lanzafami), un'ulteriore (terza) istanza di permesso di costruire in sanatoria, che, previo benestare della Procura, veniva esaminata dal Comune.

Dopo un articolato iter istruttorio e l'invio agli interessati del preavviso di rigetto, il Comune, con provvedimento in data 13 settembre 2010 – prot. n. 19876, denegava definitivamente la sanatoria invocata, a causa del permanere di carenze nella rappresentazione del preesistente segnatamente sul lato nord-ovest, nonché della presenza di materiale concernente il pregresso crollo di parti risultanti riedificate con indebito aumento di volumetria, in contrasto con quanto previsto dalle NTA di natura idrogeologica (art. 22) e dall'art. 69 del Regolamento edilizio comunale, che, con riferimento ad edifici ricadenti in aree di classe IIIb, vietano rispettivamente la ristrutturazione in assenza di interventi di riassetto e messa in sicurezza ad iniziativa pubblica e la sanabilità (e, comunque, l'ampliamento) e la ricostruzione delle parti crollate.

Da qui il ricorso, a sostegno del quale i ricorrenti hanno dedotto che:

- "il motivo di diniego concernente l'asserita inottemperanza ad una richiesta di integrazione documentale, mirata alla rigorosa dimostrazione dell'originaria consistenza dell'edificio oggetto di ristrutturazione, è ultroneo dal momento che … non esiste altra

documentazione rispetto a quella già prodotta a corredo dell'istanza di sanatoria e nel corso del procedimento";

- "le direttive regionali (cfr. punti 7.3 e 7.8 della Nota Tecnica esplicativa della Circolare del Presidente della Giunta Regionale n. 7/LAP) sono nel senso della possibilità di intervenire in zona IIIb2 con una certa ampiezza, a patto che si realizzino determinati interventi atti a scongiurare situazioni di pericolo", interventi, peraltro, già posti in essere, ma non considerati dall'Amministrazione nel motivare il provvedimento di diniego;

- "il paragrafo 1.3.4. delle Norme Tecniche di Attuazione di carattere geologico del PRGC adottato con deliberazione consiliare in data 25 settembre 2008 prevede esplicitamente la ristrutturazione edilizia senza alcuna ulteriore limitazione, anche a condizione della dimostrazione di cautele concomitanti con l'intervento edilizio". Tale norma, seppur solo adottata, era da ritenersi già vigente ai sensi dell'art. 85, comma 5, L.R. Piemonte n. 56/1977;

- "l'art. 69 del R.E.C. collide, nella sua assolutezza, con le Norme Tecniche di Attuazione di carattere geologico di PRG (indicate al punto precedente), che consentono la ristrutturazione edilizia (e quindi anche il ripristino) ed il cambio di destinazione d'uso, previa adozione di determinate cautele e di determinati interventi, nonché con il su riportato art. 7.8 della Norma Tecnica Esplicativa della Circolare 7/LAP";

- "il manufatto preesistente era dimensionalmente superiore rispetto alle risultanze della scheda catastale di riferimento (Varetto)", conseguendone che la realtà dei fatti smentisce l'asserita valenza probatoria di tale scheda, senza tralasciare, peraltro, di considerare altri elementi, quali la conformità delle preesistenze dimensionali alla

rappresentazione progettuale, le esigue differenze quanti-qualitative riscontrate e la circostanza che le murature interne erano apparse "originarie e prive di modifiche sostanziali di cui agli interventi edilizi che hanno interessato il fabbricato dal 2007 ad oggi".

Ritengono, in sostanza, i ricorrenti che nell'area in cui è ubicato il fabbricato siano possibili ristrutturazioni, senza alcuna restrizione, e cambio di destinazione d'uso, a patto che venga mitigato il rischio.

A tal proposito rappresentano, peraltro, d'aver già proceduto a mettere in sicurezza tutto il sito mediante l'esecuzione di un esteso muro di contenimento e sostegno, oltre una fitta palificata, con relative opere di collegamento, a tutela della costruzione in sé stessa, e che tali interventi sono stati riconosciuti dalla stessa Amministrazione comunale come idonei ad escludere il pericolo (sopralluogo in data 25 marzo 2009), conseguendone che qualora, successivamente, li avesse ritenuti motivatamente inadeguati, avrebbe dovuto individuare gli interventi idonei allo scopo e segnalarlo agli istanti.

A loro avviso, nulla avrebbe dovuto, conseguentemente, ostare alla sanatoria richiesta, atteso – tra l'altro – che non è necessario che il ricostruito sia rigorosamente conforme alla preesistenza, stante l'eliminazione del requisito della "fedeltà" della ricostruzione da parte della novella di cui al D.Lgs. n. 301/2002.

Tale prospettazione va condivisa, per le ragioni di seguito evidenziate.

L'istituto della sanatoria edilizia trova compiuta disciplina all'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, il quale dispone che il permesso in sanatoria può essere ottenuto "se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della

realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda".

La fattispecie fattuale oggetto di gravame va, dunque, analizzata alla stregua dei presupposti previsti da tale norma, atteso che, nel caso di specie, è stata proprio tale "conformità" all'astratta fattispecie normativa ad essere stata, essenzialmente, messa in discussione dall'Amministrazione.

La decisione di denegare la sanatoria invocata dai ricorrenti muove, infatti, dall'indimostrato assunto che le difformità edilizie riscontrate si pongano in contrasto con la disciplina urbanistico/edilizia vigente e, nello specifico, con le norme tecniche di attuazione di natura idrogeologica (art. 22) del vigente PRGC (d'ora in poi semplicemente NTA) e con l'art. 69 del Regolamento edilizio comunale.

L'analisi non può, quindi, che partire dalla lettura delle citate disposizioni e dalla valutazione della reale situazione fattuale dell'immobile.

Al riguardo, va innanzitutto evidenziato che il PRGC, sia vigente che adottato, di Gassino individua il sedime su cui insiste l'immobile oggetto d'istanza di sanatoria come ricadente in area ascritta alla classe IIIb2, rispetto alla quale le NTA, all'art. 22 (e, nel testo adottato, all'art. 1.3.4), dispongono, per quanto qui rileva, che non sono consentiti cambi di destinazione d'uso che implichino un aumento del carico antropico.

Tale previsione va, peraltro, letta anche alla luce della descrizione della classe IIIb riportata nella circolare del Presidente della Giunta della Regione Piemonte 8 maggio 1996, n. 7/LAP e con la relativa nota tecnica esplicativa pubblicata dalla Regione Piemonte (pt. 7.2 secondo cui, nella classe IIIb, *in assenza di interventi di riassetto saranno*

consentite solo trasformazioni che non aumentino il carico antropico, fatte salve le situazioni di grave pericolo, individuate in ambito di P.R.G.C. dalle cartografie tematiche o esplicitate nella cartografia di sintesi quali sottoclassi specifiche, si ritiene corretto, a seguito di opportune indagini di dettaglio, considerare accettabili o di adeguamenti che consentano una più razionale fruizione degli edifici esistenti oltreché gli adeguamenti igienico - funzionali (p.es: si intende quindi possibile la realizzazione di ulteriori locali, il recupero di preesistenti locali inutilizzati, pertinenze quali box, ricovero attrezzi ecc... , escludendo viceversa la realizzazione di nuove unità abitative).

Nel caso di specie si tratta della trasformazione senza aumento di cubatura di un ex dimora rurale in una casa trifamiliare (previa ricostruzione di parti crollate e aumento di volumetria, principalmente sulle estremità nord-ovest e sud-est dell'edificio), pur con lieve aumento del carico antropico, ma con preminenti finalità migliorative dell'edificio, in seguito all'intervento di messa in sicurezza eseguito dai ricorrenti sull'immobile di proprietà per consentirne la sicurezza e la stabilità.

Tale circostanza, di per sé idonea, dal punto di vista motivazionale, induce a ritenere insufficiente la motivazione del diniego gravato, pur relativo ad abusi dei quali è stata legittimamente invocata la sanatoria, essendo plausibile quanto dedotto in ordine alla conformità del preesistente al ricostruito.

E qualora gli interventi eseguiti possano ricondursi ad opere di ristrutturazione c.d. "leggera", ne dovrebbe riconoscersi la conformità alle NTA del Comune di Gassino o, quantomeno, all'art. 10, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui l'aumento di carico antropico e la cui realizzazione, in base alle norme urbanistico-edilizie vigenti nel Comune di Gassino, è

subordinata alla previa attuazione degli interventi di riassetto territoriale di cui innanzi s'è detto.

Quanto all'asserita perdurante vigenza dell'art. 69 del Regolamento edilizio comunale, il quale vieta la ricostruzione, in tutto o in parte, di edifici accidentalmente crollati, qualora ubicati in classe IIIb2, va rilevato che tale norma appare superata per incompatibilità con quelle sopra richiamate.

La ricostruzione a seguito di crollo non è dissimile, infatti, dalla demolizione e ricostruzione ammesse nell'ambito della ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380/2001, sempreché vi siano elementi sufficienti per provare le dimensioni e le caratteristiche dell'edificio "da ristrutturare".

Anche se l'edificio non è in tutto o in parte fisicamente esistente al momento dell'intervento richiesto (per effetto del crollo), non v'è ragione di classificarlo come nuova costruzione. Un edificio può, infatti, dirsi esistente non solo quando "esista un organismo edilizio, seppur non necessariamente abitato od abitabile, connotato nei suoi caratteri essenziali, dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura in stato di conservazione tale da consentire la sua (fedele) ricostruzione" (ex multis C.d.S., V, 10 febbraio 2004, n. 475), ma anche quando la sua più recente consistenza, precedente l'evento sismico o assimilato, sia apprezzabile compiutamente sulla base di aerofotogrammetrie e/o immagini satellitari di sicura veridicità.

Ne deriva che, nel caso di specie, le parti crollate potevano comunque essere ricostruite, previa compiuta ed analitica verifica degli elementi e requisiti ora ricordati.

Sulla scorta delle considerazioni innanzi riportate, la Sezione ritiene di poter concludere per l'accoglimento dell'appello ed, in riforma

della sentenza appellata, per l'annullamento degli atti impugnati in primo grado, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Le spese di giudizio possono essere compensate, non essendovi in realtà una sostanziale soccombenza di alcuna delle parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, annulla gli atti impugnati in primo grado, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Spese compensate del doppio grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Andrea Pannone, Consigliere, Estensore

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Italo Volpe, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Andrea Pannone	**Sergio Santoro**

IL SEGRETARIO