

N. 00194/2013 REG.PROV.COLL.  
N. 01152/2012 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1152 del 2012, proposto da:  
B & G S.r.l., rappresentato e difeso dagli avv. Graziano Dal Molin,  
Alessandro Dal Molin, con domicilio eletto presso Graziano Dal Molin  
in Milano, via Leopardi, 22;

**contro**

Comune di Villasanta, rappresentato e difeso dagli avv. Angelo  
Ravizzoli, Rossana Colombo, con domicilio eletto presso Angelo  
Ravizzoli in Mi, P. Grandi 4;

**per l'annullamento**

- del provvedimento del 5.3.2012 prot. n. 3972 di diniego definitivo della  
domanda di permesso di costruire;
- di ogni altro provvedimento preordinato, conseguente e/o comunque  
connesso ed in particolare del preavviso di diniego del 1.2.2012, prot. n.  
1927 del 2.2.2012;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

- Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Villasanta;
- Viste le memorie difensive;
- Visti tutti gli atti della causa;
- Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2012 il dott. Gaia Palmieri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
- Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1.La società ricorrente ha impugnato il diniego di permesso a costruire richiesto per la realizzazione di un intervento di sostituzione edilizia con cambio di destinazione d'uso, da alberghiera a residenziale.

Detta istanza di permesso in deroga è fondata sull'applicazione dell'art. 5 comma 9 e ss del D.L. 70/11 conv, nella L. 106/11.

1.1 L'amministrazione ha evidenziato quanto segue:

- a) la disciplina statale citata può trovare diretta applicazione solo in caso di espresso recepimento o di lacuna nell'ordinamento regionale e piena compatibilità con esso, presupposti che non ricorrono nel caso di specie.
- b) Le previsioni di cui al citato comma 9 – essendo finalizzate alla razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e alla riqualificazione di aree urbane degradate - presuppongono la previa individuazione da parte del Comune delle aree degradate, non potendosi rimettere tale funzione all'iniziativa del privato interessato.
- c) Nel caso di specie, il P.R.G. vigente al momento della presentazione dell'istanza e quello successivamente adottato e ora approvato, non classificano tale area come degradata, anzi, secondo il primo la stessa è azionata in ambito D4 insediamenti commerciali e residenziali, per il secondo, in zona UTR2 tessuto urbano prevalentemente residenziali con adeguato livello di qualità urbana e paesaggistica.
- d) Il rinvio contenuto nella legge statale in esame all'art. 14 t.u.e., in

materia di permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, conferma la necessità di una preventiva deliberazione del Consiglio comunale, per fare ricorso alle suddette misure derogatorie.

e) Il rimando alla procedura dei permessi in deroga trova ragion d'essere proprio nel riferimento di tale disciplina ad aree in cui il P.R.G. non prevede interventi di riqualificazione.

f) E' inammissibile per carenza di interesse l'impugnazione del preavviso di rigetto in quanto atto endoprocedimentale.

g) La ricorrente ha presentato la propria domanda come rivolta ad ottenere un titolo ordinario, perciò l'amministrazione non era tenuta a riqualificare la stessa d'ufficio come domanda di permesso in deroga.

2. Secondo la ricorrente la legge statale 106/11 è immediatamente applicabile a partire dal 10.11.12 e cioè decorsi 120 giorni dalla data di entrata in vigore, non avendo la Regione provveduto *mediotempore* all'approvazione di una specifica legge regionale (art. 5 comma 14).

2.1 Essendo la legge rivolta a favorire lo sviluppo e la ripresa, la subordinazione della sua attuazione alla preventiva approvazione di azioni programmatiche da parte degli enti locali equivarrebbe a decretarne l'inefficacia.

2.2 Al momento della presentazione della domanda, l'intervento programmato non era compatibile con il vigente PGT, mentre il nuovo era solo adottato, ragion per cui la ricorrente non avrebbe potuto in via ordinaria realizzare l'intervento de qua.

3. In sede di udienza in camera di consiglio per la trattazione della domanda cautelare, positivamente valutate le esigenze della ricorrente, veniva adottata ordinanza, ai sensi dell'art. 55 comma 10 c.p.a., per la sollecita fissazione del merito del giudizio, involgendo il medesimo la risoluzione di una questione di puro diritto.

All'udienza del 6 dicembre 2012, presenti i difensori delle parti, la causa veniva trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il giudizio ruota intorno ad un'unica questione di puro diritto attinente all'interpretazione dell'art. 5 comma 9 e ss del D.L. 70/11 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

2. Pertanto occorre preliminarmente riportare la normativa della cui interpretazione si controverte.

L'art. 5 comma 9 così stabilisce: *“Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni, approvano entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:*

*a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.*

*10. Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.*

*11. Decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'articolo 14 del*

decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso. Resta fermo il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

12. Le disposizioni dei commi 9, 10 e 11 si applicano anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.

13. Nelle Regioni a statuto ordinario, oltre a quanto previsto nei oltre a quanto previsto nei commi precedenti, decorso il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, si applicano, altresì, le seguenti disposizioni:

a) è ammesso il rilascio del permesso in deroga agli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;

b) i piani attuativi comunque denominati e compatibili con lo strumento urbanistico generale sono approvati dalla Giunta Comunale.

14. Decorso il termine di 120 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, le disposizioni contenute nel comma 9, fatto salvo quanto previsto al comma 10, e al secondo periodo del comma 11, sono immediatamente applicabili alle Regioni a statuto ordinario che non hanno provveduto all'approvazione delle specifiche leggi regionali.

Fino alla approvazione di tali leggi, la volumetria aggiuntiva da riconoscere quale misura premiale, ai sensi del comma 6 lettera a), è realizzata in misura non

*superiore complessivamente al venti per cento del volume dell'edificio se destinato ad uso residenziale, o al dieci per cento della superficie coperta per gli edifici adibiti ad uso diverso. Le volumetrie e le superfici di riferimento sono calcolate, rispettivamente, sulle distinte tipologie edificabili e pertinenziali esistenti ed asseverate dal tecnico abilitato in sede di presentazione della documentazione relativa al titolo abilitativo previsto.*

3. Tanto premesso, deve farsi applicazione del disposto di cui all'art. 12 delle preleggi, dedicato all'interpretazione della legge in generale.

I canoni ermeneutici dal medesimo introdotti, relativi ai criteri dell'interpretazione letterale, sistematica e teleologica, nel caso di specie si intersecano tra loro.

3.1 Ed infatti, innanzitutto il legislatore indica le finalità dell'intervento.

Ebbene, letteralmente con tale disciplina, in materia di costruzioni private, si perseguono le seguenti finalità : a) incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente; b) promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti; c) promuovere e agevolare la riqualificazione di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili.

Certamente, il collegamento lessicale, mediato dalla locuzione “nonché”, induce a giustapporre i diversi scopi, quali parti di un tutto eterogeneo e non sovrapponibile.

In altri termini, dal punto di vista formale, non sembra potersi ricavare la sussistenza di un legame di concatenazione tra la riqualificazione delle aree degradate e quella degli edifici dismessi, in guisa tale da ritenere che il recupero di questi ultimi debba necessariamente rappresentare “un

*posterius*" rispetto alla riqualificazione complessiva di un'area in quanto degradata, costituente "*il prius*".

Ciò è ulteriormente confermato dalla successiva correlazione individuata tra il recupero degli edifici dismessi e lo sviluppo delle energie rinnovabili, che rafforza l'idea dell'autonomia di siffatto scopo rispetto al progetto di riqualificazione, nel loro complesso, di talune aree.

Dal punto di vista sistematico, inoltre, appaiono chiari, a giudizio del Collegio, i casi in cui siffatte misure agevolative non possono trovare applicazione: trattasi delle ipotesi contemplate dal comma 10 di interventi riferiti ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria. Né tra tali limiti è indicato quello della preventiva pianificazione comunale dell'intervento di recupero.

Infine, a voler considerare il profilo teleologico, occorre osservare che la tesi del Comune non trova riscontro nei lavori parlamentari, pure allegati in giudizio, in cui da nessuna parte si rintraccia la sussistenza di questo vincolo preventivo.

Piuttosto, il contesto normativo in cui la norma si inserisce, nell'ambito di un disegno più ampio di misure per la crescita e lo sviluppo dell'economia, unitamente alla fissazione di un breve termine entro il quale ciascuna amministrazione regionale poteva adottare previsioni ad hoc, conferma la fondatezza della tesi sostenuta dalla ricorrente, favorevole ad escludere la subordinazione del permesso di costruire in deroga, per il recupero di un edificio dismesso, alla previa collocazione dello stesso in area individuata dall'amministrazione comunale come degradata e da riqualificare.

A tal riguardo si consideri, quanto al rapporto tra normativa statale e

transitoria innanzi citata.

Tale legge statale non contiene il limite della previa pianificazione, invece introdotto dal legislatore regionale, che pertanto, risulta, *ratione temporis*, inapplicabile.

*In limine*, si osserva che l'errato sbarramento della casella relativa alla richiesta di permesso ordinario, anziché in deroga, effettuata dalla società, non ha impedito all'amministrazione di comprendere la *species* e la finalità dell'istanza, e di pronunciarsi sulla stessa, considerato il riferimento in essa contenuto alla disciplina oggetto di contestazione; mentre l'impugnazione anche del preavviso di diniego non cambia l'esito della lite, andandosi ad inserire nel contesto, puramente di stile, dell'impugnazione di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti.

Per tutte le considerazioni innanzi esposte, il presente ricorso va accolto. In punto di spese di lite, data la novità e la particolarità delle questioni trattate, le stesse vanno integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Giovanni Zucchini, Primo Referendario

Gaia Palmieri, Referendario, Estensore



**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/01/2013

IL SEGRETARIO

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