



REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL CONSIGLIO DI STATO

In sede giurisdizionale - Quinta sezione

ha pronunciato la seguente

decisione

sul ricorso in appello n. 1729/2000 proposto dalla società NUCA s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Vincenzo COLALILLO con il quale elettivamente domicilia in Roma, via Albalonga 7, presso l'avv. Clementino Palmiero,

c o n t r o

la Regione MOLISE, in persona del legale rappresentante p.t., costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dall'AVVOCATURA GENERALE dello STATO presso i cui uffici domicilia ex lege in Roma, via dei Portoghesi 12,

e

il Comune di ISERNIA, in persona del Sindaco p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avv. Antonino SERAFINO con il quale domicilia elettivamente in Roma, via Mantegazza 24, presso il Cav. Luigi Gardin,

e

l'AZIENDA UNITÀ SANITARIA LOCALE di ISERNIA, in persona del legale rappresentante p.t., non costituitasi in giudizio,

per la riforma

della sentenza del TAR del Molise 12 novembre 1999, n. 478;

visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione e del Comune appellati;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

visti gli atti tutti di causa;

relatore, alla pubblica udienza del 7 giugno 2005, il Consigliere Paolo BUONVINO; uditi, per le parti, gli avv.ti M. Du Nezza per delega dell'avv. V. Colalillo e M.E. Scaramucci;

Ritenuto e considerato, in fatto ed in diritto, quanto segue:

F A T T O

1) - Con la sentenza appellata il TAR ha respinto il ricorso proposto dall'odierna appellante per l'annullamento del provvedimento 12 settembre 1994, n. 3941, con il quale la Giunta Regionale del Molise ha negato il nulla-osta al rilascio della concessione edilizia in deroga al PRG vigente per il Comune di Isernia (e atti preordinati), nonché del provvedimento 26 ottobre 1994, n. 3031/441, con il quale il Comune ha denegato il rilascio della concessione stessa.

Il TAR ha ritenuto, in particolare, che il provvedimento regionale impugnato (pur sorretto da due profili di motivazione ritenuti non condivisibili) non di meno poggiasse su di un altro capo di motivazione autonomamente in grado di supportarlo validamente; ha ritenuto, infatti, che la Regione avesse correttamente richiamato le osservazioni del competente tecnico comunale contenute nel parere dallo stesso espresso con nota 3031/441 del 27 febbraio 1991 ed avesse, quindi, legittimamente escluso la sussistenza dei requisiti minimi necessari per concedere il proprio nulla-osta sulla concessione edilizia in deroga rilasciata dal Comune all'interessata; in particolare, hanno ritenuto i primi giudici che il provvedimento negativo regionale mettesse correttamente in evidenza le lacune dell'atto comunale e, segnatamente, la omessa valutazione di tutti gli interessi pubblici rilevanti.

2) - Per l'appellante la sentenza sarebbe erronea in quanto, contrariamente a quanto ritenuto dai primi giudici, l'impugnato provvedimento comunale non solo non sarebbe stato supportato da alcuna idonea istruttoria, ma avrebbe poggato su apprezzamenti generici, indimostrati ed erronei; inoltre, il TAR avrebbe offerto una motivazione dell'atto impugnato nello stesso neppure rinvenibile, avendo, così, inammissibilmente esulato dai propri poteri giurisdizionali.

3) – Resistono la Regione e il Comune appellati che insistono per il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza appellata.

Con memorie conclusionali l'appellante e la regione Molise ribadiscono i rispettivi assunti difensivi.

DIRITTO

1) - Con la sentenza appellata il TAR ha respinto il ricorso proposto dall'odierna appellante per l'annullamento del provvedimento 12 settembre 1994, n. 3941, con il quale la Giunta Regionale del Molise ha negato il nulla-osta al rilascio della concessione edilizia in deroga al PRG vigente per il Comune di Isernia (e atti preordinati), nonché del provvedimento 26 ottobre 1994, n. 3031/441 con il quale il Comune ha denegato il rilascio della concessione stessa.

Per l'appellante la sentenza sarebbe erronea in quanto, contrariamente a quanto ritenuto dai primi giudici, l'impugnato provvedimento comunale non solo non sarebbe stato supportato da alcuna idonea istruttoria, ma avrebbe poggiato su apprezzamenti generici, indimostrati ed erronei; inoltre, il TAR avrebbe offerto una motivazione dell'atto impugnato nello stesso neppure rinvenibile, avendo, così, inammissibilmente esulato dall'ambito dei propri poteri giurisdizionali.

In particolare, i primi giudici avrebbero costruito *ex post* la motivazione del diniego, interpretando, secondo una loro propria angolazione, la delibera regionale che non si sarebbe affatto posta il problema della sufficiente motivazione dell'atto comunale; e non a caso, si aggiunge, per poter pervenire a tale decisione, gli stessi primi giudici, una volta constatato che dal punto di vista tecnico-urbanistico tutto sarebbe stato regolare e che le stesse considerazioni degli uffici tecnici erano state superate nella fase procedimentale e dimostrate errate nel corso del giudizio, avrebbe interpretato gli elementi tecnici come una censura alla scarsa valutazione e motivazione della delibera comunale; ma ciò non sarebbe stato riscontrabile nell'atto impugnato, né sarebbe stato oggetto del gravame ed il TAR non avrebbe potuto spingersi fino a costruire le motivazioni di sindacato della Regione.

2) - L'appello è infondato.

La concessione in deroga, di cui si tratta, contemplava un considerevole aumento di volumetria di un immobile sito nel centro storico cittadino (si trattava dell'elevazione, per tre piani, di un edificio, comportante un aumento di volumetria di quasi 5.600 mc., destinati alla realizzazione di diciassette unità abitative).

Le concessioni in deroga erano ammesse dalla disciplina edilizia comunale, limitatamente alla realizzazione di edifici pubblici o di interesse pubblico.

Nella specie, la regione ha ritenuto che la prevista realizzazione di una casa albergo priva di lavanderia, di servizio bar etc. gestiti dalla stessa società alberghiera e in assenza della previsione che gli acquirenti delle singole unità abitative destinassero le stesse alla società alberghiera, non assicurasse, di fatto, l'effettiva utilizzazione ricettiva analoga a quella alberghiera che, in ipotesi, avrebbe potuto giustificare l'intervento in questione in quanto intervento di interesse pubblico; inoltre, la trasformazione edilizia avrebbe comportato il mancato rispetto degli *standards* urbanistici per ciò che atteneva alla dotazione minima dei parcheggi.

Tali considerazioni reiettive appaiono condivisibili.

3) - La realizzazione di una casa albergo senza le dotazioni anzidette e, soprattutto, in assenza di ogni previsione di vincolo delle unità abitative realizzande a tale specifica attività, lasciavano emergere, in effetti, un consistente dubbio in merito alla effettività dell'intenzione della proprietà di operare la prescritta destinazione; questo, naturalmente, non avrebbe impedito alla richiedente il titolo in deroga di operare una integrazione, sul punto, della propria istanza; ma correttamente, in assenza di precisazioni e vincoli specifici in proposito, la Regione ha ritenuto la delibera comunale – che sorvolava del tutto su tale aspetto, sebbene questo fosse stato evidenziato dallo stesso tecnico comunale con parere n. 3031/441 del 27 febbraio 1991- priva dei necessari presupposti.

Né si dica che la Regione non avrebbe potuto sindacare le scelte in proposito operate dal Consiglio comunale, ciò esulando dalle sue competenze in materia, che avrebbero mero rilievo urbanistico, non potendo giungere a sindacare aspetti di carattere gestionale e commerciale.

Al contrario, l'intervento in deroga poteva ritenersi ammissibile solo se ed in quanto le opere autorizzate fossero risultate per certo destinate a finalità di interesse pubblico (nella specie, all'uso alberghiero e, più precisamente, a casa albergo); solo in tal caso, infatti, l'ordinamento consente – in presenza della previsione di tale specifico potere in seno allo strumento di pianificazione comunale – di derogare alla ordinaria disciplina pianificatoria.

Poiché spettava, nella specie, alla Regione l'individuazione del carattere di interesse pubblico presentato dall'edificio per il quale era richiesto il nulla osta al rilascio della concessione in deroga, ne consegue che la regione stessa ben poteva e doveva sindacare se effettivamente sussistessero i presupposti giuridico-fattuali attestanti, al di là di ogni ragionevole dubbio, che

effettivamente le opere da realizzare fossero finalizzate alla soddisfazione di un siffatto interesse.

Ove la Regione, in sede di esame del provvedimento comunale derogatorio, non avesse potuto sindacare lo stesso sotto il profilo qui in discussione, sarebbe venuta meno, invero, la sua capacità di operare il riscontro di legittimità della deroga urbanistica stessa, in quanto questa può ritenersi ammissibile solo in presenza di elementi certi in merito alla destinazione d'interesse pubblico (nella specie, quella alberghiera).

4) - Considerazioni parimenti reiettive valgono anche per ciò che attiene alla tematica dei parcheggi.

Il rilascio della concessione in deroga è, infatti, possibile se e nei limiti in cui non pregiudichi in termini significativi gli *standards* urbanistici.

La materia delle licenze (o concessioni edilizie o permessi di costruzione) in deroga è stata affrontata con circolare ministeriale (i cui principi orientativi di fondo appaiono tuttora validi ed applicabili) dell'allora competente Ministero dei lavori pubblici 28 febbraio 1956, n. 847, seguita da altre circolari in materia; qui rileva quanto affermato al capo III, punto 2, della circolare ora detta, secondo cui nella concessione di maggiori altezze o di maggiori distacchi o di altra qual si voglia eccezione alle misure massime consentite in via normale si applichi il criterio del compenso dei volumi e, cioè, non si sviluppi un volume fabbricativo complessivo maggiore di quello che risulterebbe dalla corrente applicazione di tutte le norme edilizie per la zona indicata (onde dovrà farsi luogo ad una congrua, contemporanea riduzione di altri elementi quali la superficie occupata, ritiri di fronte etc.).

Un principio siffatto vale, naturalmente, anche per ciò che attiene al rispetto degli *standards* a parcheggio; la possibilità accordata di sviluppare volumetrie maggiori rispetto a quelle normalmente consentite non può e non vuole costituire fonte di disordine urbanistico e di svuotamento di quelle disposizioni che valgono a salvaguardare un corretto vivere cittadino; con la conseguenza che all'incremento della ricettività dell'edificio in questione rispetto alla situazione quo ante, non può che corrispondere anche un idoneo incremento degli *standards* urbanistici, con speciale riferimento – per ciò che qui interessa – a quelli destinati a parcheggio.

Un ampliamento rilevante di un edificio, posto, come nella specie, in pieno centro cittadino, in vista della realizzazione di numerose unità abitative in grado di aggravare, in termini marcati, le esigenze di parcheggio (per i previsti ospiti), non poteva prescindere dalla puntuale previsione degli appositi spazi destinati a tal fine; se la deroga può riguardare lo sviluppo dell'edificio in termini di superficie e/o di volumetria, altezze e/o distacchi, ciò non significa

che la deroga stessa possa portare a sacrificare gli interessi della collettività, aggravando oltre misura i già delicati equilibri urbanistici; e ciò a maggior ragione quando il manufatto da ampliare si collochi in pieno centro urbano.

Poiché, come emerge dagli atti (e, in particolare, dal parere n. 53 del 16 giugno 1994 dell'ufficio tecnico regionale e dal citato parere dirigenziale comunale del 1991, entrambi legittimamente richiamati, *ob relationem*, a supporto della motivazione del diniego di nulla osta regionale di cui si discute) non risulta che la richiedente abbia ottemperato alla richiesta di rinunciare al cambiamento di destinazione del seminterrato da garage ad esercizio commerciale (esposizione di prodotti dell'artigianato locale) e poiché la stessa non ha dimostrato il rispetto degli *standards* a parcheggio previsti per la zona in questione, ne consegue che correttamente le è stato denegato il richiesto titolo in deroga.

La Regione, invero, ha operato i propri apprezzamenti sulla base dei dati in suo possesso e, tra questi, oltre quelli dianzi indicati, vi era anche la nota, diretta alla USL, con la quale la richiedente il titolo in deroga ribadiva il proprio intendimento di trasformare il piano seminterrato, già destinato a garage, in esercizio commerciale, riservando a parcheggio i soli spazi esterni, ricompresi nel lotto, in precedenza destinati a spazi di manovra; in tal modo, peraltro, all'accrescimento sensibile del carico urbanistico (17 unità abitative) non si è accompagnata la previsione di alcun aumento degli spazi destinati a parcheggio (eventualmente reperibili anche all'esterno del lotto, ma in zona limitrofa e nella piena disponibilità della richiedente il titolo in deroga); né è stato dimostrato, dall'interessata, il rispetto degli spazi minimi da destinare a tal fine, tenuto conto sia della destinazione a residenza alberghiera che di quella commerciale (lo stesso ampliamento della destinazione commerciale appare, del resto, astrattamente in grado di determinare un ulteriore aggravamento della pressione urbanistica per ciò che attiene all'esigenza di parcheggi).

In definitiva, è da ritenere che le motivazioni addotte, sul punto in esame, dalla Regione siano pur'esse in grado di supportare pienamente l'impugnato diniego di nulla osta (mentre nulla impediva all'interessata di ripresentare la propria istanza fornendo elementi idonei a superare gli aspetti preclusivi indicati dalla Regione e, in particolare, vincolando aree sufficienti a salvaguardare i predetti *standards* urbanistici).

5) – Né si dica che il TAR sarebbe andato *ultra petita* laddove ha inteso porre l'accento sul fatto che il provvedimento regionale era volto a mettere in evidenza le lacune dell'atto comunale e, segnatamente l'omessa valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti.

La lettura operata dai primi giudici mira, in effetti, a segnalare come la Regione abbia individuato una serie di mancanze nell'operato del Consiglio comunale (e, tra queste, non priva certo di rilevanza è anche quella relativa al mancato esame, da parte dell'organo consiliare, del citato parere del dirigente dello stesso Comune), tali da inficiare la scelta derogatoria dallo stesso operata pur in difetto di un valido apprezzamento di elementi e circostanze determinanti quali erano quelle concretamente poste in evidenza dalla Regione medesima e di cui si è detto.

6) – Per tali motivi l'appello in epigrafe appare infondato e, per l'effetto, deve essere respinto.

Le spese del grado seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato, Sezione quinta, respinge l'appello indicato in epigrafe.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del grado che liquida in complessivi € 2.500, di cui € 1250 a favore della Regione Molise ed € 1250 a favore del Comune di Isernia.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma il 7 giugno 2005 dal Collegio costituito dai Sigg.ri:

RAFFAELE IANNOTTA - Presidente

PAOLO BUONVINO – Consigliere est.

CESARE LAMBERTI - Consigliere

GOFFREDO ZACCARDI - Consigliere

MICHELE CORRADINO - Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Paolo Buonvino

f.to Raffaele Iannotta

IL SEGRETARIO - f.to Agatina Maria Vilaro

DEPOSITATA IN SEGRETERIA L'11 gennaio 2006

(Art. 55. L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE

f.to Antonio Natale