



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 staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 1250 del 2007, proposto da:  
MAURIZIO NAVA, WALTER CATALDI, ROSSANA MINORETTI,  
rappresentati e difesi dall'avv. Brunello De Rosa,  
con domicilio eletto presso Laura Setti in Brescia, c.so Zanardelli, 38  
(Fax=030/43272);

*contro*

COMUNE DI RIVOLTA D'ADDA,  
rappresentato e difeso dagli avv. Enrico Codignola, Bruno Santamaria,  
con domicilio eletto presso Enrico Codignola in Brescia, via Romanino,16  
(Fax=030/47897);

*nei confronti*

CORTE MARIA LUISA SRL,  
rappresentato e difeso dall'avv. Luca Magli,  
con domicilio eletto presso T.A.R. Segreteria in Brescia, via Malta, 12;

*per l'annullamento*

del permesso di costruire n. 58 rilasciato in data 14.5.2007 alla  
controinteressata per la costruzione di un immobile direzionale/commerciale,

nonchè di ogni altro atto connesso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Rivolta D'Adda;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Corte Maria Luisa Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2010 il dott. Carmine

Russo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

### FATTO

Gli odierni ricorrenti impugnano il provvedimento del 14. 5. 2007 con cui il Comune di Rivolta d'Adda ha rilasciato alla società controinteressata Corte Maria Luisa srl il permesso di costruire un edificio avente destinazione parte direzionale (uffici) e parte commerciale (un supermercato).

I ricorrenti, che sono proprietari di una abitazione unifamiliare confinante con l'edificio in costruzione, sostengono che il permesso di costruire sarebbe stato rilasciato in difetto delle condizioni previste dagli strumenti di piano.

Essi, in particolare, articolano i seguenti motivi di ricorso:

1. il provvedimento sarebbe illegittimo in quanto l'art. 15 n.t.a. p.r.g. consente nelle zone B la realizzazione di strutture commerciali purchè non superiori a 600 mq., laddove l'edificio costruendo avrebbe una superficie di circa 1.300 mq;
2. il provvedimento sarebbe ulteriormente illegittimo in quanto l'art. 15 n.t.a. p.r.g. consente di realizzare volumetrie con un indice di fabbricazione di 1.20mc/mq, e la costruzione in esame (che ha una volumetria totale di 9.607 mc. a fronte di una volumetria dichiarata di mc. 3977) non rispetta tale standard;

3. il provvedimento sarebbe ulteriormente illegittimo in quanto l'art. 67 del regolamento edilizio del Comune vieta nelle zone residenziali di insediare attività commerciali se per esse occorre realizzare all'uopo un fabbricato;
4. il provvedimento sarebbe ulteriormente illegittimo in quanto l'art. 24 del regolamento edilizio del Comune vieterebbe l'edificazione di frontespizi nudi senza aperture, mentre nel caso in esame l'edificio realizzando avrebbe aperture soltanto su uno dei quattro fronti e non si armonizzerebbe, pertanto, con il resto del contesto edificato.

Si costituiva in giudizio il Comune di Rivolta d'Adda, che deduceva l'infondatezza dei motivi di ricorso.

Si costituiva altresì la controinteressata Corte Maria Luisa srl, che deduceva anzitutto il difetto di legittimazione ed interesse all'impugnazione da parte dei ricorrenti - posto che l'intervento sarebbe migliorativo del pregresso (insisteva sull'area un consorzio agrario in condizioni fatiscenti) - e, nel merito, l'infondatezza dei motivi.

Il ricorso veniva discusso nella pubblica udienza del 27. 1. 2010, all'esito della quale veniva trattenuto in decisione.

## DIRITTO

I. Preliminarmente deve essere disattesa la eccezione di inammissibilità del ricorso perché proposta da soggetto asseritamente non legittimato. La controinteressata ha, infatti, sostenuto che i ricorrenti non hanno un reale interesse al ricorso perché gli edifici realizzati nell'area in esame hanno sostituito un vecchio consorzio agrario abbandonato. L'intervento avrebbe pertanto portato ad una riqualificazione positiva per l'area in esame, ed i ricorrenti, che abitano di fianco ad essa, se ne sarebbero giovati.

L'eccezione non è fondata, in quanto i ricorrenti, confinanti con l'edificio realizzato, deducono censure - in ordine all'aumento del carico urbanistico dell'area che deriva dall'aver insediato una attività commerciale di dimensioni superiori a quella che essi reputano essere prevista dalle norme di piano

(motivo 1), e in ordine alla volumetria di quanto è stato loro realizzato di fianco (motivo 2), e in ordine alla perdita di lettura del contesto abitativo caratterizzato dall'inserzione di un edificio con caratteristiche tipologiche diverse da quelle asseritamene previste dalle norme di piano (motivo 4) – dietro cui non è difficile ravvisare l'esistenza di un bene della vita ben individuato e delimitato, che sostiene l'azione giurisdizionale.

I ricorrenti, infatti, non si limitano a contestare che qualcosa sia stato realizzato al posto di ciò che era presente sui luoghi prima dell'intervento della controinteressata, né affermano che ciò che è stato realizzato è peggiore di quanto esisteva in precedenza, ma obiettano che al posto del consorzio agrario non potesse essere collocata una struttura di vendita superiore ai 600 mq di s.l.p. della volumetria individuata in progetto e con le tipologie costruttive che la caratterizzano. Il patrimonio dei ricorrenti (inteso come complesso di diritti ed obblighi), pur dovendo accettare la decisione del Comune di realizzare un supermercato al posto del fu consorzio agrario, riceverebbe un beneficio dall'aver al proprio fianco una struttura di vendita di dimensioni inferiori a quella che è stata realizzata, e ciò pertanto consente di affermare che essi sono titolari di un interesse giuridicamente tutelato ad agire in questo giudizio.

II. Venendo al merito, il primo motivo di ricorso non è fondato.

La questione di diritto su cui le parti controvertono è l'interpretazione della norma dell'art. 15 n.t.a. del p.r.g. comunale che consente di realizzare nelle zone residenziali di completamento medie strutture di vendita con superficie non superiore a mq 600. In particolare, il ricorrente sostiene che per superficie deve intendersi superficie lorda di pavimento, mentre il Comune e la controinteressata ritengono debba trattarsi della superficie di vendita.

La questione è rilevante in questo giudizio perché l'edificio realizzato ha una superficie di vendita inferiore ai 600 mq., ma ha una superficie lorda di pavimento sensibilmente superiore, pari all'incirca a 1.300 mq.

E' corretta la interpretazione sostenuta dal Comune e dalla controinteressata.

L'art. 45 delle n.t.a., infatti, che contiene le definizioni delle categorie usate nelle norme di piano, individua come medie strutture di vendita (una tipologia intermedia tra gli esercizi di vicinato ed i centri commerciali) quelle che hanno una superficie compresa tra 150 mq e 1.500 mq.

Che nella disposizione dell'art. 45 appena citata con il termine "superficie" si faccia riferimento alla superficie di vendita, e non alla superficie di pavimento, lo si ricava con certezza dalle sottoripartizioni successive contenute nella stessa norma.

Secondo l'art. 45, infatti, le medie strutture di vendita si dividono in: a) quelle con superficie compresa tra 150 e 600 mq.; b) quelle con superficie compresa tra 601 e 1.500 mq.

E l'art. 15 delle n.t.a. – la norma sulle zone residenziali di completamento, la cui interpretazione è controversa tra le parti – richiama proprio questo limite massimo dei 600 mq di superficie.

Quando l'art. 15 consente di realizzare nelle zone residenziali di completamento le medie strutture di vendita con superficie non superiore a mq 600, tale norma implicitamente richiama la sottoripartizione a) delle medie strutture di vendita, consentendo pertanto di insediare soltanto le attività con superficie di vendita non superiore a mq. 600.

Sarebbe d'altronde un non senso che il pianificatore, dopo aver individuato nelle definizioni, le ripartizioni delle attività commerciali (1. esercizi di vicinato; 2a. medie strutture di vendita con superficie di vendita non superiore a mq. 600; 2b. medie strutture di vendita con superficie tra 601 e 1.500 mq.; 3. centri commerciali), introducesse all'interno delle norme di dettaglio di zona una categoria del tutto nuova, e sganciata dalle definizioni in precedenza elaborate, quale quella della media struttura di vendita con superficie e di pavimento non superiore a mq. 600 mai presente in nessuna altra parte delle norme di piano.

Ne consegue che il primo motivo di ricorso è infondato e deve essere rigettato.

III. E' fondato, invece, il secondo motivo di ricorso.

E' in questione, stavolta, la volumetria complessiva dell'opera realizzata. I ricorrenti sostengono che l'edificio abbia una volumetria totale effettiva di 9.607 mc. a fronte di una volumetria dichiarata di soli mc. 3977; la volumetria effettiva sarebbe incompatibile con l'indice urbanistico di 1.20 mc/mq con cui si poteva edificare nell'area.

La circostanza della volumetria effettiva di mc. 9.607 e della volumetria dichiarata di mc. 3977 è, in sé e per sé, incontestata, ed è stata spiegata dal Comune e della controinteressata con il ricorso al criterio di calcolo della volumetria fondato sull'altezza convenzionale prevista dalle norme di piano.

Il fabbricato, pertanto, avrebbe effettivamente una volumetria di mc. 9.607, come dedotto dai ricorrenti, ma ai fini del rispetto degli indici urbanistici deve essere calcolata una volumetria di mc. 3.977, che rispetta il rapporto massimo mc/mq previsto nella zona in esame.

Tutto ruota intorno alla norma dell'art. 5.10, co. 1, delle n.t.a. del p.r.g. di Rivolta d'Adda che stabilisce, infatti, che "il volume delle costruzioni, ad eccezione della zona A (art. 14), è da ricavarsi convenzionalmente moltiplicando la superficie lorda di pavimento (Slp) per l'altezza virtuale di 3,00 m, indipendentemente dalla loro altezza effettiva".

Le parti controvertono sulla lettura da dare a tale norma e sull'applicabilità della stessa alla vicenda per cui è causa.

E' infatti accaduto che la controinteressata Corte Maria Luisa srl., nel costruire il supermercato, ha realizzato il manufatto con un'altezza effettiva di m. 7.60, ma lo ha computato come se lo stesso fosse stato alto soli m. 3.00, utilizzando per l'appunto il criterio di lettura dell'art. 5.10 delle n.t.a..

Per effetto di questa fictio iuris, un edificio della volumetria totale effettiva di 9.607 mc., che non rispetterebbe l'indice di fabbricabilità di 1.20 mc/mq, può

essere dichiarato essere della consistenza volumetrica di soli mc. 3977.

La ricorrente sostiene, però, che questo criterio di calcolo puramente convenzionale non sarebbe applicabile ai casi in cui l'indice di fabbricabilità è espresso in mc/mq. E questa prospettiva deve essere accolta, pur se soltanto nei limiti che saranno specificati di seguito.

La questione dell'interpretazione da dare alle norme talora inserite dai Comuni negli strumenti urbanistici che prevedono altezze convenzionali per il calcolo della volumetrica è stata affrontata di recente in modo molto approfondito dalla pronuncia del Tar Lombardia, Milano, sez. II, 6188/08.

E' opportuno riportare in modo esteso i passaggi principali della motivazione della sentenza 6188/08, che – depurata dalle particolarità della fattispecie affrontata in quella sede sull'art. 41 **quinquies** l. urbanistica e sulla disapplicazione delle norme di piano - sarà decisiva per risolvere anche la questione sottoposta all'attenzione del Tribunale in questo giudizio.

Secondo il Tar Lombardia, Milano, infatti, “la volumetrica edificabile è un dato che ha a che fare non solo col peso insediativo (cioè con il carico urbanistico indotto da un nuovo insediamento), ma anche con la morfologia del territorio, e con l'ingombro fisico ritenuto compatibile con la fisionomia e l'assetto di una determinata zona. Se è vero che il calcolo della volumetrica può essere orientato da criteri regolamentari volti a stabilire quali spazi non siano computabili (spazi accessori non abitabili, volumi tecnici, vani di servizio, ecc.), il volume virtuale non può essere sganciato da quello fisico fino al punto da alterare sensibilmente il dato reale. Ove le singole Amministrazioni fossero libere di fissare per il computo del volume criteri del tutto avulsi da una base reale, la norma primaria (art. 41-**quinquies**, sesto comma, legge n. 1150 del 1942), e il decreto ministeriale applicativo (art. 7 d.m. 2 aprile 1968 n. 1444), che pongono limiti di densità edilizia valevoli su tutto il territorio nazionale senza stabilire criteri uniformi per il calcolo della volumetrica, verrebbero diversamente applicati e sostanzialmente vanificati. Ora, l'art. 41-**quinquies**

della legge 17 agosto 1942 n. 1150 (aggiunto dall'art. 17 legge 6 agosto 1967 n. 765) dispone che nei comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero altezze superiori a metri 25, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa. L'art. 19 n.t.a., laddove prevede, nelle zone B1, l'edificabilità a concessione edilizia semplice secondo un indice massimo pari a 3 mc/mq., è in linea con la norma primaria. Senonchè, l'art. 11 del Regolamento edilizio del 1999, riducendo ulteriormente l'altezza "virtuale" già fissata in m. 3,30 dall'art. 6.10 delle n.t.a., stabilisce che "il volume delle costruzioni è da ricavarsi convenzionalmente moltiplicando la superficie lorda complessiva di pavimento (S.l.p.) dei singoli piani per l'altezza virtuale dell'interpiano di m. 3,00 indipendentemente dalla sua altezza effettiva". Ora, qualunque sia la ratio della norma (computare a tre metri anche altezze inferiori; utilizzare un criterio uniforme di calcolo indipendentemente dalle differenze di altezza dei singoli piani interni allo stesso edificio; ecc.), essa non può essere intesa nel senso di autorizzare la progettazione e la realizzazione di edifici pluripiano come se le altezze interpiano, qualunque sia la loro estensione, fossero pari a tre metri.

L'applicazione indiscriminata del criterio virtuale finirebbe per alterare la regola posta dalla norma primaria fino al punto di ammettere volumetrie del tutto avulse dalla realtà: come avviene nel caso di specie, in cui l'altezza effettiva interpiano (m. 4,85), di gran lunga superiore a quella virtuale (m. 3,00), tende a sfruttare attraverso l'uso di soppalchi spazi interni artificialmente dilatati in altezza. Intesa altrimenti, la norma finirebbe per aggirare lo stesso limite volumetrico (conforme alla norma primaria) dettato in sede di pianificazione, autorizzando la realizzazione con concessione

semplice di volumetrie che richiederebbero (in base alla medesima norma primaria) la redazione di un piano attuativo e - verosimilmente - il potenziamento delle opere di urbanizzazione, la cui verifica è invece da escludersi laddove l'edificazione, mantenendosi nel limite di 3 mc/mq, sia consentita con semplice concessione (ora permesso di costruire). Così interpretata, ed escluso che essa possa "interpolare" l'art. 19. n.t.a. al fine di rendere assentibili interventi come quello in contestazione, la norma regolamentare - peraltro suscettibile di disapplicazione in caso di contrasto con fonti normative superiori: cfr. Cons. Stato V 4.2.04 n. 367, 10.1.03 n. 35 - si sottrae a censure di illegittimità. Lo stesso dicasi dell'art. 19 n.t.a., che rettammente inteso non si espone né a disapplicazione (peraltro consentita dalla sua natura normativa: cfr. TAR Brescia 4.11.03 n. 1344), né ad annullamento (chiesto in ricorso, ancorché in via subordinata)".

Pertanto, per effetto del ragionamento proposto dal Tar Milano, cui in questa pronuncia si presta adesione, alle norme degli strumenti di piano che individuano delle altezze convenzionali, per le quali deve essere moltiplicata la s.l.p. per ottenere la volumetria, non può essere data l'interpretazione che consente di dilatare artificialmente i termini della costruzione per aggirare il vincolo volumetrico previsto dalle stesse norme di piano (come realizzare un fabbricato alto m. 7.60 e considerarlo per *fictio iuris* alto m. 3).

Le norme degli strumenti di piano che individuano delle altezze convenzionali hanno, invece, un'altra finalità. Come notato dal Tar Milano, tali norme hanno la finalità - esattamente opposta a quella per cui è stata utilizzata nel caso in esame - di impedire che colui il quale costruisce realizzi un edificio con un'altezza interpiano molto ridotta riuscendo in questo modo ad insediare più unità immobiliari con lo stesso indice di fabbricabilità.

Per spiegarsi con un esempio: se in un lotto di 1.000 mq è ammesso un indice di fabbricabilità di 3 mc/mq, in esso potranno essere realizzati 3.000 mc; ammettendo per pura semplicità di calcolo che tutte le unità abitative da

realizzare siano identiche e misurino 100 mq l'una per un'altezza di 3 m., ne conseguirebbe che in quel lotto potrebbero essere edificate 10 unità abitative. Se, però, il costruttore decide di edificare quelle stesse abitazioni di 100 mq. con un'altezza interpiano di m. 2.70, a quel punto la volumetria sfruttata per quelle dieci unità abitative sarebbe pari a mc 2.700, e residuerebbe volumetria edificabile per 300 mc. con cui potrebbe essere realizzata un'ulteriore unità abitativa.

Per evitare situazioni di questo tipo, e cioè per evitare di lasciare al costruttore la possibilità di agire sul requisito dell'altezza interpiano per aumentare il carico insediativo rispetto a quello previsto in sede di pianificazione – in cui il progettista del piano dimensiona a priori i bisogni ed, in base ad essi, dimensiona gli indici di fabbricabilità e gli standard – talora gli strumenti urbanistici prevedono un'altezza convenzionale di 3 m. che prescinde dall'effettiva altezza interpiano. Si ottiene in questo modo, infatti, un parametro costante da applicare in modo omogeneo in tutto il territorio comunale, che consente di impedire di sfruttare l'altezza interpiano per eludere i carichi insediativi decisi in sede di pianificazione.

L'opposta interpretazione che consente di realizzare liberamente – ed in via del tutto generale - edifici con un'altezza interpiano di m. 7.60 calcolando la volumetria come se fosse stato realizzato un edificio alto m. 3 (e che in questo modo affida al solo parametro dell'altezza massima di zona il limite massimo di ampliamento indiscriminato dei carichi urbanistici sul territorio), deve pertanto essere disattesa.

Ne consegue che il secondo motivo di ricorso deve essere accolto, e che il permesso di costruire deve essere annullato.

IV. Restano assorbiti gli ulteriori motivi formulati in ricorso. Infatti, “nel giudizio amministrativo, l'accoglimento di una censura, che sia in grado di provocare la caducazione dell'atto impugnato, fa venire meno l'interesse del ricorrente all'esame degli altri motivi da parte del giudice e la potestà di questi

di procedere a tale esame, autorizzando la dichiarazione di assorbimento" (Cons. Stato, sez. VI, 7 ottobre 2008, n. 4829).

V. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. staccata di Brescia, I sezione interna, così definitivamente pronunciando:

Accoglie il ricorso, e, per l'effetto, annulla provvedimento del 14. 5. 2007.

Condanna il Comune di Rivolta d'Adda e la società controinteressata Corte Maria Luisa, in solido tra loro, al pagamento in favore dei ricorrenti delle spese di lite, che determina in euro 2.000, più i.v.a. e c.p.a..

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Petruzzelli, Presidente

Mauro Pedron, Primo Referendario

Carmine Russo, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/02/2010

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

IL SEGRETARIO