



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

Prot. n. 46655 | DG

Cagliari, 05.12.2016

> COMUNE DI OLBIA
PEC

Oggetto: DPR n. 380 del 2001. Articolo 14. Parere in merito alla possibilità di rilasciare un permesso di costruire in deroga ad una struttura alberghiera ricadente in zona A "Centro storico" e all'interno del "Centro di antica e prima formazione" individuato dal PPR.

Con propria nota n. 109858 del 22.11.2016 (nostro protocollo n. 45142/DG del 24.11.2016) il Comune in indirizzo chiede chiarimenti in merito alla possibilità di rilasciare un permesso di costruire in deroga, ai sensi dell'articolo 14 del DPR n. 380 del 2001, ad una struttura alberghiera ricadente in zona A "Centro Storico" e all'interno del "Centro di antica e prima formazione" individuato dal PPR, in un comune costiero non avente PUC adeguato alle disposizioni del PPR. Il comune precisa altresì che sin dal 2013 è dotato di un piano particolareggiato del centro storico adeguato alle prescrizioni e indirizzi di cui agli articoli 52 e 53 delle NTA del PPR.

Si premette, anzitutto, che i pareri rilasciati dalla scrivente Direzione Generale non entrano nel merito dell'ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni sottoposte. Si precisa, altresì, che la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi prospettati nella richiesta.

Pertanto, ferma la competenza del Comune all'assunzione delle proprie determinazioni, si rappresenta quanto segue.

Il rilascio del permesso di costruire in deroga è regolamentato dall'articolo 14 del DPR n. 380 del 2001, che, unicamente nel caso di "edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico" consente, nel rispetto delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 42 del 2004 e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, di derogare esclusivamente ai limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi (...) fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 4 e 5 del decreto assessoriale n. 2266/U del 1983 (in luogo degli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, indicati nella richiamata disposizione).

Nel caso di specie, posto che l'amministrazione precisa che trattasi di intervento di interesse pubblico, occorre valutare se in assenza di un PUC adeguato al PPR sia possibile rilasciare un permesso di costruire in deroga e se, trattandosi di zona A all'interno del bene paesaggistico "Centro di antica e prima formazione", sia consentito derogare le previsioni dello strumento attuativo già dichiarato conforme alla normativa paesaggistica sovraordinata.

Preliminarmente si rappresenta che il comma 7 dell'articolo 15 delle NTA del PPR, secondo cui "Fatta salva la realizzazione degli interventi pubblici finanziati dall'Unione Europea, dallo Stato, dalla Regione, dalle



**REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

Province, dai Comuni o dagli enti strumentali statali o regionali autorizzati con delibera della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale all'Urbanistica, non è ammesso il rilascio di concessioni edilizie in deroga ai sensi dell'art. 14 del T.U. 380/2001" è stato oggetto di tre distinti pronunciamenti del TAR Sardegna (sentenze nn. 2241 del 2007, 498 del 2009, 1469 del 2009).

In particolare la sentenza del TAR Sardegna n. 1469 del 2009 ha annullato l'intera disposizione perché la stessa nella sua formulazione finale non era stata sottoposta all'apporto partecipativo dei Comuni e dei privati titolari di posizioni differenziate e qualificate, osservando che *"la descritta violazione procedimentale assume particolare gravità perché riguarda una disposizione – quale l'articolo 15, comma 7 – limitativa di un importante potere discrezionale degli enti locali, quello, cioè, di rilasciare concessioni edilizie in deroga al regime urbanistico vigente"*, in quanto *"non vi è dubbio che il significato precettivo della norma sia quello di vietare tout court ai Comuni l'autonomo rilascio di concessioni in deroga, in quanto - anche laddove si sia in presenza dell'unica fattispecie in cui questo è astrattamente possibile, quella, cioè, di "interventi pubblici" finanziati da enti pubblici – la norma di Piano richiede la previa autorizzazione della Giunta Regionale"*. Il giudice amministrativo ha sancito, infine, *"l'illegittimità di una previsione amministrativa che, travalicando le vigenti disposizioni di rango legislativo, introduce, quale unico sistema di "sblocco" delle concessioni in deroga, il necessario intervento della Giunta regionale, anche laddove si ravvisi una di quelle fattispecie in presenza delle quali sia tuttora consentito, dalla vigente normativa di rango primario, l'utilizzo di tale eccezionale strumento concessorio"*.

Alla luce del richiamato pronunciamento si ritiene non sia precluso il rilascio dei c.d. permessi in deroga, quanto meno non in ragione della disposizione contenuta nell'annullato articolo 15 comma 7 delle NTA del PPR.

Ciò detto, si rammenta che è principio generale della materia amministrativa che l'applicazione delle "deroghe" è strettamente limitata ai casi normativamente previsti, senza possibilità di una estensione analogica e/o di una interpretazione estensiva (tra le tante cfr. TAR Sardegna n. 456 del 11.11.1981; Cassazione Penale III n. 16591 del 31.03.2011; Consiglio di Stato IV n. 2185 del 16.04.2012; Consiglio di Stato VI n. 2821 del 30.05.2014).

Relativamente al permesso di costruire in deroga i giudici amministrativi hanno, infatti, costantemente affermato che il criterio interpretativo da applicare *"è quello di carattere restrittivo"*, poiché *"le deroghe agli strumenti urbanistici si pongono come elementi dissonanti rispetto all'armonia ricercata nel concetto stesso di pianificazione"* (così, in motivazione, Consiglio di Stato IV, n. 1902 del 16 aprile 2014, , Consiglio di Stato IV, n. 4234, 13 luglio 2011). Si tratta, quindi, di *"una facoltà eccezionale riconosciuta all'amministrazione comunale per il perseguimento di un interesse pubblico preminente"*, la cui ricorrenza deve essere accertata in modo puntuale e rigoroso. Sebbene, come noto, non sia necessario che l'interesse pubblico attenga al carattere pubblico dell'edificio o del suo utilizzo, il consiglio comunale, in sede deliberativa, è tenuto a motivare adeguatamente in merito agli effetti benefici per la collettività che dalla deroga potenzialmente derivano, poiché *"la concessione in deroga costituisce un provvedimento eccezionale ed a contenuto singolare, assunto cioè per soddisfare specifici interessi pubblici sulla base di valutazioni contingenti e dotate di eccezionalità che giustificano nella situazione concreta l'inosservanza delle disposizioni contenute negli atti di programmazione"* (in motivazione Consiglio di Stato, V, 20 dicembre 2013, n. 6136).

Come detto potranno, quindi, essere derogati unicamente i *"limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi"*, nel rispetto



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

delle normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia. Tra queste ultime rientrano, evidentemente, le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 42 del 2004, espressamente richiamate (il riferimento è ancora al d.lgs. n. 490 del 1999) dal comma 1 del citato articolo 14, nonché le norme contenute negli atti di pianificazione paesaggistica, sovraordinate alla strumentazione urbanistica, alle quali gli strumenti generali e attuativi si conformano.

Come sottolineato nel quesito proposto, il Comune in indirizzo ha approvato con propria deliberazione la variante al Piano particolareggiato del centro storico e di una distinta frazione in adeguamento alle disposizioni del Piano paesaggistico regionale (articolo 52 e seguenti delle NTA del PPR). La variante al Piano è stata approvata dal competente Servizio regionale per la Tutela del Paesaggio ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale n. 28 del 1998.

A fronte dell'intervenuto adeguamento alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico regionale, il Piano particolareggiato contiene, quindi, disposizioni urbanistiche disciplinanti l'attività edilizia, conformate alla disciplina paesaggistica, nel rispetto delle prescrizioni in esso dettate per le aree caratterizzate da insediamenti storici, e in particolare per i centri di prima e antica formazione.

Pertanto, si ritiene che le previsioni contenute nello strumento attuativo adeguato al piano paesaggistico regionale non siano suscettibili *tout court* di deroga.

Il Piano particolareggiato, infatti, complete le analisi di cui all'articolo 52, comma 2 delle richiamate NTA del PPR, disciplina gli interventi edilizi nel rispetto delle prescrizioni contenute nel seguente comma 2 e nel comma 5.

Conseguentemente, a titolo esemplificativo, non sarà assentibile il permesso in deroga ove lo stesso riguardi tessuti edilizi e urbani che conservano rilevanti tracce dell'assetto storico, per i quali l'articolo 52 comma 3 delle NTA del PPR limita gli interventi alla manutenzione, ordinaria e straordinaria, e al restauro e risanamento conservativo. Né potranno essere derogate le altezze, indicate nel Piano, ai fini dell'esecuzione di interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica per le unità e i tessuti sostituiti in tempi recenti, ove tali limitazioni siano state introdotte in coerenza con le previsioni contenute nell'articolo 52, comma 5 ultimo periodo ai fini della riqualificazione dei tessuti modificati.

Ove non si rinvenga nelle disposizioni del piano particolareggiato una disciplina ostativa derivante dall'adeguamento alle prescrizioni contenute nell'articolo 52 delle NTA del PPR, l'intervento proposto dovrà in ogni caso essere autorizzato paesaggisticamente, con rimessione dell'istanza al Servizio regionale competente in materia di Tutela del paesaggio, venendo meno l'operatività della delega discendente dall'approvazione del Piano stesso ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale n. 28 del 1998.

Alla luce delle considerazioni svolte si rimettono al Comune le valutazioni e verifiche di competenza.

R.S./ F.I. Ing. Giorgio Speranza

Il Direttore Generale

Dott.ssa Elisabetta Neroni