

**Cons. Stato, Sez. IV, Sent., (data ud. 12/03/2026) 22/05/2026, n. 4155****CONCESSIONI E AUTORIZZAZIONI AMMINISTRATIVE****EDILIZIA E URBANISTICA** › *Concessione edilizia, in genere***Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2704 del 2025, proposto da A.L.P. e G.O., rappresentate e difese dall'avvocato Teodosio Pafundi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro

il Comune di Savigliano, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Lauria e Carlo Leone Giacomo Merani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia; la Regione Piemonte, non costituita in giudizio;

nei confronti

della società F.T.C. s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Daniele Granara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via Monte Zebio n. 9/11;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale (T.A.R.) per il Piemonte, Sez. II, 4 dicembre 2024, n. 1266 (non notificata), con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso proposto per l'annullamento del permesso di costruire n. 45/PC23 del 5 settembre 2023, rilasciato dal Comune di S. alla società F.T.C. s.r.l., avente ad oggetto "Intervento di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione di edifici esistenti ai sensi dell'art. 3 comma 1 lettera D) del D.P.R. n. 380 del 2001 s.m.i. in questo Comune, via P. sull'area censita in Catasto Terreni foglio (...) numero (...), (...), (...) e Urbano foglio (...), numero (...) numero (...), (...), (...)" e di ogni altro atto presupposto, preparatorio, connesso o consequenziale della serie procedimentale, ivi compresi - per quanto possa occorrere - gli artt. 10 e 14 delle norme tecniche di attuazione (NTA) del piano regolatore generale (PRG) di Savigliano.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Savigliano e della società F.T.C. s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 marzo 2026 il Cons. Martina Arrivi e viste le conclusioni delle parti, come da verbale.

**Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

1. A.L.P. e G.O., proprietarie di due appartamenti al terzo e al quarto piano di uno stabile condominiale in Savigliano, con il ricorso di primo grado hanno domandato l'annullamento del permesso di costruire n. 45/PC23 del 5 settembre 2023, rilasciato dal Comune di Savigliano alla società F.T.C. s.r.l. per un intervento di ristrutturazione edilizia sul lotto confinante, consistente nella demolizione di un complesso artigianale abbandonato (la vecchia torrefazione "Caffè Sicurtà") e nella ricostruzione di un edificio residenziale di cinque piani, con incremento di altezza e di volumetria rispetto al fabbricato preesistente. Le ricorrenti hanno lamentato sei profili di illegittimità del permesso di costruire, dolendosi, in particolare, delle volumetrie e delle altezze assentite per il nuovo edificio, nonché denunciando l'inosservanza di vincoli paesaggistici e idrogeologici.

2. Hanno resistito in giudizio il Comune di Savigliano e la società controinteressata, eccependo il difetto di interesse al ricorso e deducendo, nel merito, l'infondatezza delle doglianze.

3. Con sentenza n. 1266 del 4 dicembre 2024 (non notificata), il T.A.R. Piemonte ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di interesse, negando che le ricorrenti potessero subire un reale pregiudizio a causa della realizzazione della nuova opera.

4. Con ricorso ritualmente notificato il 24 marzo 2025 e depositato il 2 aprile 2025, le ricorrenti hanno appellato la sentenza, contestando la statuizione preliminare del T.A.R. e riproponendo i motivi del ricorso di primo grado.

5. Si sono costituiti il Comune di Savigliano e F.T.C. s.r.l., chiedendo il rigetto dell'appello.

6. Frattanto, con provvedimento comunale del 20 marzo 2025, è stata rilasciata, alla società controinteressata, un'autorizzazione paesaggistica postuma, in relazione all'opera progettata. Inoltre, poiché, con sentenza n. 119 del 4 luglio 2024, la Corte costituzionale aveva dichiarato incostituzionali alcune norme della legge regionale piemontese che contemplava delle premialità edilizie applicate nel caso di specie, la società F.T.C. s.r.l. ha presentato una istanza di variante del permesso di costruire, avente ad oggetto l'abbassamento dell'edificio di un piano. La variante è stata autorizzata con provvedimento del Comune di Savigliano n. 18/PC25 del 30 aprile 2026, impugnato (unitamente all'autorizzazione paesaggistica, parimenti rilasciata per la variante) da A.L.P. con ricorso tuttora pendente al T.A.R. Piemonte.

7. In relazione alle sopravvenienze, il Comune e F.T.C. s.r.l. hanno eccepito l'improcedibilità dell'appello. Tuttavia, con memoria depositata in vista dell'udienza pubblica di discussione, le appellanti hanno formulato domanda di accertamento dell'illegittimità del permesso di costruire a fini risarcitori, ex [art. 34](#), co. 3, [cod. proc. amm.](#)

8. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 12 marzo 2026, ove il difensore delle appellanti ha insistito per l'accoglimento della domanda di mero accertamento dell'illegittimità provvedimentoale.

9. L'appello viene in decisione ai fini dell'accertamento dell'illegittimità del permesso di costruire impugnato, ai soli fini risarcitori, dal momento che le stesse appellanti hanno emendato in tal senso la domanda originaria, così confermando, ex [art. 84](#), co. 4, [cod. proc. amm.](#), di aver perso interesse all'annullamento del provvedimento.

10. A tali fini, occorre, innanzitutto, accertare l'esistenza dell'interesse originario all'azione, giacché la sua mancanza, impedendo in radice la proposizione della domanda di annullamento, osterebbe anche alla pronuncia di accertamento dell'illegittimità provvedimentoale.

10.1. Con la sentenza appellata, il T.A.R. Piemonte ha richiamato la pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 22 del 9 dicembre 2021, che, dopo aver riaffermato la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso, quali condizioni dell'azione, ha chiarito che la mera vicinitas (ossia lo stabile collegamento spaziale tra il ricorrente e l'ambito di produzione degli effetti del provvedimento) è idonea a dimostrare l'esistenza della legittimazione a ricorrere, ma non anche a comprovare, in

automatico, la sussistenza dell'interesse ad agire, che, invece, deve essere inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato, la cui ricorrenza va accertata, caso per caso, dal giudice, in base all'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso o alle successive precisazioni e prove offerte dal ricorrente, in caso di contestazione delle controparti o di rilievo d'ufficio della relativa questione.

Tanto premesso, il giudice di primo grado ha negato la sussistenza dell'interesse ad agire delle ricorrenti, in base a una articolata e approfondita disamina dei vari pregiudizi (perdita di luce, aria, visuale, incremento del carico urbanistico) che le ricorrenti avevano allegato a sostegno del ricorso.

Quanto alla visuale panoramica, il giudice ha ritenuto che il nuovo edificio non possa compromettere la veduta del parco cittadino Graneris dal lato ovest, data la presenza di "un fitto filare di alberi di alto fusto (di altezza attualmente pari a circa 15,50 metri) che circondano il parco in questione lungo il Viale P. impedendo, dunque, la vista all'interno del parco, cosicché la dedotta visuale finisce per ridursi a quella sui predetti alberi, che di per sé non ha alcun pregio particolarmente significativo meritevole di tutela". Lo stesso dovrebbe dirsi, ad avviso del giudice, con riferimento alla visuale sull'arco alpino, "perché, se è vero che tale visuale è effettivamente fruibile dal bordo laterale dei terrazzi e dalle finestre poste sul lato ovest del condominio delle ricorrenti, nondimeno trattasi di una veduta estremamente lontana (circa 45 km di distanza in linea d'area, come dimostrato dall'allegato n. 01 del doc. 8 della controinteressata) e che non evidenzia "evidenti, peculiari e qualificati profili di pregio". In ogni caso, il giudice ha osservato che "la visuale godibile dalla proprietà delle ricorrenti prima dell'intervento edilizio contestato deve essere apprezzata nel suo complesso e, pertanto, non solo guardando "verso l'alto", cioè verso la lontana catena montuosa, ma anche guardando "verso il basso", vale a dire verso il confinante stabilimento produttivo che si trovava in stato di totale abbandono ed assoluta fatiscenza (come si ricava dalle foto sub doc. 9-9bis delle ricorrenti e da quelle sub n. (...), (...) e (...) del doc. 8 della controinteressata). In altre parole, quand'anche si volesse attribuire un particolare pregio all'attuale visuale sul lontano arco alpino, la sua perdita sarebbe comunque controbilanciata dall'eliminazione dell'affaccio su una vicinissima situazione di degrado urbano. Cosicché appare altamente improbabile (e comunque non è stato dimostrato dalle ricorrenti) che la perdita della predetta visuale arrechi un pregiudizio ai loro appartamenti, in termini di ridotta godibilità degli stessi e di conseguente riduzione anche del loro valore economico".

Il primo giudice ha ritenuto insussistente anche la dedotta riduzione della luminosità degli appartamenti delle ricorrenti, poiché non sufficientemente comprovata dalla relazione tecnica da queste depositata in giudizio e dalle foto allegate, le quali, comunque, confermerebbero uno scenario di luce solo nel tardo pomeriggio di alcune giornate primaverili ed estive. Il T.A.R. ha conferito maggiore affidabilità probatoria alla relazione prodotta da F.T.C. s.r.l., la quale dimostrerebbe che il condominio a cui appartengono gli appartamenti delle ricorrenti è già allo stato attuale scarsamente illuminato e si vedrebbe ridurre l'illuminazione solo del 6% per l'appartamento della ricorrente O. e del 12% per quello della ricorrente P..

Sarebbero, poi, generiche e indimostrate le affermazioni relative alla riduzione di aria causata dal nuovo edificio e all'incremento del carico urbanistico derivante dalla realizzazione di 54 unità immobiliari senza incremento di parcheggi pubblici e adeguamento della viabilità.

In ogni caso, il giudice ha ritenuto che le ricorrenti non abbiano considerato "il beneficio (anche, con ogni probabilità, economico) che deriverà da un intervento di riqualificazione che, una volta attuato, è destinato a migliorare la qualità architettonica e edilizia del tessuto urbano preesistente, eliminando un vecchio stabilimento produttivo in stato di abbandono ed evitando, al contempo, che lo stesso sia ristrutturato e rimesso in esercizio con la precedente destinazione d'uso non più compatibile con l'attuale contesto residenziale dell'area".

10.2. La declaratoria di inammissibilità viene contestata con il primo motivo di appello, rubricato "Erroneità della sentenza n. 1266/2024 del T.A.R. Piemonte per violazione e falsa applicazione

dell' [art. 100](#) c.p.c. in relazione ai principi della sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 22 del 22.12.2021, nonché per travisamento di circostanze di fatto essenziali ai fini del decidere".

Le appellanti sostengono che, in base alla pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 22 del 2021 e della successiva giurisprudenza amministrativa, per fondare l'interesse a ricorrere è sufficiente l'allegazione puntuale di un potenziale pregiudizio derivante dal provvedimento impugnato, non occorrendo dimostrarne l'effettiva esistenza, e rilevano che, ai fini della valutazione dell'interesse a ricorrere, non si possa giudicare l'entità del pregiudizio allegato, dal momento che anche una moderata riduzione della visuale o della luminosità costituisce un pregiudizio rilevante per la proposizione dell'azione.

10.3. La censura è fondata.

10.4. La verifica delle condizioni dell'azione, in quanto preliminare al merito della causa, va condotta pur sempre sulla base degli elementi desumibili dal ricorso - eventualmente precisati e comprovati, ove messi in dubbio dalle altre parti o a seguito di rilievo d'ufficio - nel contesto di una cognizione allo stato degli atti e, comunque, funzionale al riscontro di tali condizioni, ossia la titolarità della situazione giuridica fatta valere, quanto alla legittimazione ad agire, e la lesione di tale situazione, quanto all'interesse al ricorso, senza svolgere valutazioni e approfondimenti propri del merito. Ebbene, la lesione rilevante ai fini dell'interesse al ricorso non consiste in un vero e proprio danno, da accertare secondo i criteri che presiedono all'accertamento della sussistenza di un danno, ma in un pregiudizio potenzialmente discendente dal provvedimento. Il pregiudizio deve essere allegato in maniera specifica e assumere il connotato della concretezza, cioè della oggettiva percepibilità, ma deve accertarsi pur sempre in ottica prospettica, prescindendo dalla ricerca di un effettivo e attuale danno in capo al ricorrente, poiché quest'ultimo attiene, eventualmente, al merito della controversia (cfr. [Cons. Stato, Sez. VII, 24 aprile 2024, n. 3770](#); Id., Sez. IV, 25 novembre 2024, n. 9438).

10.5. Nel caso di specie, il giudice di primo grado ha superato la soglia della cognizione preliminare, ossia la verifica della oggettiva percepibilità di un pregiudizio potenziale sulla scorta della prospettazione di parte, addentrandosi in indagini tecniche ed eccessivamente rigorose, fino a sfociare in apprezzamenti soggettivi (come quelli sulla non pregevolezza dell'attuale visuale degli appartamenti e sulle migliorie che l'intervento edilizio potrebbe apportare alla vista e, in generale, al quartiere), per loro natura estranei alla funzione giudicante. Il giudice di primo grado si è anche spinto a sindacare il quantum dei pregiudizi allegati (dando rilievo, per esempio, alla percentuale di riduzione della luminosità degli appartamenti), quando, invece, la condizione dell'azione non esige che il pregiudizio prospettato superi una certa soglia di intensità: un vaglio della consistenza del pregiudizio è difatti concepibile solo laddove questo sia così effimero da rivelarsi solo un pretesto per un'iniziativa giudiziaria abusiva.

10.6. Contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, deve ritenersi sufficientemente dimostrata la sussistenza dell'interesse ad agire sulla scorta della perdita della visuale dal lato ovest degli appartamenti delle ricorrenti (lato sul quale si trovano finestre e terrazzi), derivante dalla costruzione di un edificio, sul lotto confinante, avente un'altezza superiore a quella del fabbricato attuale, che ostruisce la vista sull'arco alpino (lontano, ma pur sempre visibile con il cielo terso, come emerge dalle fotografie allegate) e sul parco Graneris, nonché sul filare alberato che lo circonda. La copertura della vista preesistente, connotata da elementi naturalistici, costituisce un pregiudizio oggettivamente percepibile e idoneo a giustificare l'iniziativa giudiziaria delle ricorrenti.

Inoltre, la realizzazione di numerosi appartamenti, con affacci sulla proprietà delle ricorrenti, in luogo di un complesso artigianale dismesso, comporta, secondo un canone di comune esperienza, anche una riduzione della riservatezza, come allegato dalle stesse appellanti nelle proprie difese.

11. Si procede, pertanto, all'analisi dei motivi di merito, riproposti in appello ai sensi e per gli effetti di cui all' [art. 101](#) cod. proc. amm.

12. Con il primo motivo, intitolato "Violazione di legge, con particolare riferimento all' [art. 3](#) comma 1

lettera f) del [D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#), ed all'[art. 13](#) comma 3 lettera e) della [L.R. 5 dicembre 1977, n. 56](#). Eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto e difetto di istruttoria", le appellanti lamentano che l'intervento, assentito con il permesso di costruire n.45/PC23, non sia una ristrutturazione edilizia (come definita dall'[art. 3](#), co. 1, lett. d, [D.P.R. n. 380 del 2001](#)), ma una ristrutturazione urbanistica (di cui all'[art. 3](#), co. 1, lett. f, [D.P.R. n. 380 del 2001](#)), perché incidente su due lotti e idoneo a modificare la fisionomia dell'isolato, sostituendo un tessuto urbanistico edilizio in stato di degrado, con un edificio residenziale a blocco unico dalla conformazione del tutto diversa. Pertanto, l'intervento avrebbe richiesto la preventiva approvazione di uno strumento urbanistico esecutivo (piano edilizio convenzionato o piano di recupero), ai sensi dell'[art. 14.4](#). delle norme tecniche di attuazione (NTA) del piano regolatore generale (PRG) di Savigliano. Inoltre, sempre a norma dell'[art. 14.4](#) delle NTA, applicabile agli interventi di ristrutturazione urbanistica, non sarebbe stato possibile aumentare la volumetria del fabbricato e si sarebbe dovuto rispettare il rapporto di copertura sull'area del 40% e l'altezza massima di 10,50 m (o, al massimo, di 15,50 m, ma solo in relazione alle altezze medie degli edifici circostanti alle quali risulta necessario adeguarsi per motivi di carattere architettonico-ambientale), nonché le densità fondiaria di cui all'[art. 7.2 D.M. n. 1444 del 1968](#). Infine, sempre nell'ottica della qualificazione dell'intervento come ristrutturazione urbanistica, l'amministrazione comunale avrebbe potuto imporre la cessione o l'asservimento gratuito di aree per il soddisfacimento di spazi pubblici. Per le appellanti, siffatta qualificazione dell'intervento è necessitata anche dall'esigenza di maggiori dotazioni di standard, in ragione dell'incremento del carico urbanistico derivante dall'insediamento residenziale in luogo di una torrefazione abbandonata, il quale, tra l'altro, configura un cambio di destinazione d'uso eterogenea ex [art. 23-ter D.P.R. n. 380 del 2001](#).

12.1. La doglianza è infondata.

12.2. Ai sensi dell'[art. 3](#), co. 1, lett. f, [D.P.R. n. 380 del 2001](#), sono interventi di ristrutturazione urbanistica quelli "rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale". Come chiarito dalla giurisprudenza, nell'ipotesi di ristrutturazione urbanistica, oggetto della trasformazione è il tessuto urbanistico-edilizio e non il singolo edificio, con la conseguenza che la ristrutturazione urbanistica, definibile come un "insieme sistematico di interventi di edilizia" tali da trasformare il tessuto urbano, non ricorre in presenza di un singolo intervento edilizio (Cons. Stato, Sez. I, 30 novembre 2012, n. 4938).

12.3. Al contrario, l'intervento edilizio progettato da F.T.C. s.r.l. è uno solo e consiste nella demolizione della vecchia torrefazione "Caffè Sigurtà" e nella ricostruzione di un fabbricato residenziale. Non vengono, inoltre, apportate modifiche al disegno dei lotti, né tantomeno agli isolati e alle strade.

Tra l'altro, non è condivisibile la prospettazione di parte secondo cui i lotti sarebbero due: uno artigianale, su cui insiste la torrefazione abbandonata, e l'altro residenziale-commerciale, in quanto occupato dagli uffici amministrativi e commerciali dello stabilimento produttivo e dalle abitazioni della proprietà e del custode. Il lotto è unico, in ragione dell'unicità del complesso artigianale-commerciale sullo stesso insediamento e dell'appartenenza del medesimo a un solo proprietario, senza che la presenza di fabbricati strumentali (quali gli uffici e le abitazioni della proprietà e del custode) assumano un'autonoma fisionomia urbanistica.

12.4. A confutazione della tesi delle appellanti, secondo la quale l'intervento edilizio richiederebbe maggiori dotazioni di standard, si evidenzia che l'[art. 3](#), co. 5.1, delle NTA del PRG stabilisce che, nelle aree residenziali (quale è la zona R4 ove è collocato il lotto), "si procede alla cessione solo nel caso di aree per servizi topograficamente individuate dal P.R.G. nel lotto di intervento, nella quantità massima prevista dall'[art. 21](#) della [L.R. n. 56 del 1977](#) e s.m.i. attinente al verde e parcheggio". Ebbene, la maggiorazione degli standard non è necessaria nel caso di specie, dal momento che, rispetto al lotto in esame, non risultano aree cartograficamente individuate dal PRG da cedere per servizi.

13. Il secondo motivo, articolato in via subordinata rispetto al primo, è così rubricato: "In subordine, violazione di legge con particolare riferimento agli [articoli 3](#) commi 1 e 2 della [L.R. 4 ottobre 2018, n. 16](#), in relazione agli [articoli 5](#) comma 9 del [D.L. 70/2011](#) e 14 comma 1-bis del T.U. n. 380/2001. Violazione di legge in relazione agli [articoli 3](#) e [6](#) della [L. 7 agosto 1990, n. 241](#). Eccesso di potere per difetto di motivazione e insufficienza dell'istruttoria". Secondo le appellanti, l'intervento contestato si inserirebbe nel quadro degli interventi di riqualificazione urbana di cui agli artt. 3 e ss. L.R. Piemonte n. 16 del 2018 (nel testo novellato dalla L.R. n. 7 del 2022). Infatti, è sulla base degli artt. 3 e [5](#), co. 9, L.R. n. 16 del 2018 che il Comune avrebbe consentito alla deroga alle previsioni urbanistiche dell'art. 14.3 delle NTA del PRG, relative all'altezza massima degli edifici in zona R4 (pari a 10,50 m, incrementabili di 1,70 m in presenza di sottotetti abitabili o agibili). Senonché, dal momento che l'intervento genera una deroga alle previsioni dello strumento urbanistico, il permesso di costruire avrebbe dovuto essere preceduto da una delibera del consiglio comunale, per attestarne l'interesse pubblico in relazione alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo di suolo e di recupero urbano dell'insediamento dismesso e degradato, così come stabilito dall'art. 3 L.R. n. 16 del 2018, dall'[art. 5](#), co. 9, [D.L. n. 70 del 2011](#) e dall'[art. 14](#), co. 1-bis, [D.P.R. n. 380 del 2001](#).

13.1. Anche questa censura è infondata, perché parte dall'erroneo presupposto che il Comune di Savigliano abbia rilasciato un permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, come tale subordinato al previo vaglio del consiglio comunale, ex [art. 14](#), co. 1-bis, [D.P.R. n. 380 del 2001](#).

In realtà, quello rilasciato in favore di F.T.C. s.r.l. è un permesso di costruire semplice, con sfruttamento di premialità direttamente previste dalla legge regionale. È, difatti, l'[art. 5](#), co. 9, [L.R. Piemonte n. 16 del 2018](#), come modificato dalla L.R. n. 7 del 2022, a stabilire che, negli interventi di ristrutturazione edilizia, possono innalzarsi gli edifici oltre quanto previsto dagli strumenti urbanistici. In altri termini, non è il permesso di costruire che deroga alle altezze massime stabilite dal PRG, ma la legge regionale stessa, che, in quanto tale, è sovraordinata agli strumenti urbanistici. Non vi sono, quindi, i presupposti per applicare l'[art. 14 D.P.R. n. 380 del 2001](#).

13.2. Per sostenere che il permesso dovesse essere preceduto dalla delibera del consiglio comunale, le appellanti evocano anche l'art. 3 L.R. n. 16 del 2018 (nel testo modificato dalla L.R. n. 7 del 2022), in forza del quale i comuni possono procedere, previa apposita delibera del consiglio comunale, ad assentire interventi di demo-ricostruzione in deroga ai PRG per motivate ragioni di riqualificazione urbana: si tratta degli interventi contemplati dall'[art. 5 D.L. n. 70 del 2011](#), per l'appunto richiamato dall'art. 3 L.R. n. 16 del 2018. Tuttavia, l'art. 3 L.R. n. 16 del 2018 è una norma inconferente, in quanto l'intervento in esame è legittimato da una diversa disposizione della L.R. n. 16 del 2018, ossia l'[art. 5](#), co. 9, che - come evidenziato - direttamente autorizza la ricostruzione ad altezze superiori, senza che, quindi, occorra seguire il procedimento contemplato dal precedente art. 3 della medesima legge.

14. Con il terzo motivo ("Violazione di legge, con particolare riferimento all'art. 14 comma 3 delle N.T.A. del P.R.G. di Savigliano ed all'[art. 5](#) comma 9 della L.R. n. 16 del 2018 in relazione all'[art. 3](#) comma 1 lettera D) del [D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#), ed all'art. 8 commi 5.2. e 5.3. delle N.T.A. del P.R.G. Eccesso di potere per erroneità e travisamento dei presupposti di fatto, nonché insufficienza dell'attività istruttoria"), le appellanti contestano la qualificazione giuridica dell'intervento sotto un altro profilo. Segnatamente, poiché il progetto assentito conduce alla realizzazione di un edificio completamente diverso da quello preesistente, quanto a sagoma, prospetti, sedime, altezza, volume e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, esso non sarebbe riconducibile alla ristrutturazione edilizia, ma - ove non qualificabile come ristrutturazione urbanistica - alla nuova costruzione, come definita dall'[art. 3](#), co. 1, lett. e, [D.P.R. n. 380 del 2001](#). Pertanto, il Comune di Savigliano non avrebbe potuto autorizzare l'incremento di volumetria una tantum fino al 20% del volume esistente (previsto dall'art. 14.3 delle NTA del PRG) né la deroga all'altezza degli edifici (di cui al già citato [art. 5](#), co. 9, L.R. n. 16 del 2018), trattandosi di premialità riconosciute soltanto nell'ambito delle ristrutturazioni edilizie.

14.1. Anche questo motivo muove da un erroneo inquadramento giuridico dell'intervento edilizio.

14.2. In base all'[art. 3](#), co. 1, lett. d, [D.P.R. n. 380 del 2001](#), come modificato dal [D.L. n. 76 del 2020](#) e, quindi, nella versione applicabile *ratione temporis* alla fattispecie, sono interventi di ristrutturazione edilizia "gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente" e "nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana".

Gli interventi di nuova costruzione, di cui all'[art. 3](#), co. 1, lett. e, [D.P.R. n. 380 del 2001](#), sono "quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti", salve alcune ipotesi tipiche di nuova costruzione, tra le quali rientrano "la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente".

Alla luce del confronto tra le due definizioni legislative, la ristrutturazione edilizia ricomprende anche interventi che conducono a modifiche radicali dell'edificio preesistente, ivi inclusa la demolizione e ricostruzione con differenti collocazioni spaziali, caratteristiche architettoniche e, in determinati casi, volumetriche del nuovo edificio, sicché quello che ormai differenzia la ristrutturazione edilizia dalla nuova costruzione è soltanto la preesistenza, nella prima tipologia di intervento, di un fabbricato, mentre la nuova costruzione si concretizza in una trasformazione del territorio implicante un consumo di suolo del tutto nuovo (cfr. [Cons. Stato, Sez. IV, 4 febbraio 2020, n. 907](#); Id., 12 maggio 2022, n. 3750).

14.3. Posta la distinzione tra le due forme di interventi edilizi, quello assentito nel caso di specie rientra senz'altro nell'ambito della ristrutturazione edilizia, essendo del tutto irrilevante che esso comporti la sostituzione di un complesso artigianale con un edificio residenziale radicalmente diverso.

15. Con il quarto motivo ("Sulla volumetria e sull'altezza del fabbricato assentito con il permesso n. 45/PC23/2023: violazione di legge con particolare riferimento all'art. 14.3. delle N.T.A. del P.R.G. in relazione agli articoli 18 (Allegato B); 13 comma 3, 28 e 72 comma 8 del Regolamento Edilizio del Comune di Savigliano. Violazione di legge, in relazione all'[art. 5](#) comma 9 della [L.R. 4 ottobre 2018, n. 16](#). Eccesso di potere per travisamento dei fatti, errore sui presupposti e difetto di istruttoria"), le appellanti lamentano l'erroneità dei calcoli della volumetria e delle altezze del nuovo edificio.

Sarebbe erronea la volumetria complessiva indicata nello stato di progetto (ossia 15.491,49 mc), in quanto:

- la volumetria dell'attuale stato legittimo (14.957,39 mc) - che è la base di partenza per applicare l'incremento del 20% previsto dall'art. 14.3 delle NTA del PRG - sarebbe stata computata considerando anche manufatti abusivi, i cui volumi avrebbero dovuto essere scomputati, e opere condonate, parimenti non computabili nel volume di partenza in quanto il condono permette di conservare l'esistente, ma non consente di trarre dall'abuso ulteriori vantaggi, come quello di sfruttare la maggiore volumetria per futuri incrementi della stessa;

- nella volumetria indicata nello stato di progetto non è stata inclusa quella di alcuni vani, erroneamente indicati come volumi tecnici, che nella realtà sarebbero locali abitabili, poiché aventi un'altezza superiore a 2,10 m, che è quella massima prescritta per i volumi tecnici dagli artt. 18 e 13 dell'allegato B al regolamento edilizio comunale (REC).

L'altezza dell'edificio in progetto supererebbe il limite massimo d'altezza di 15,20 m conseguibile in

base alla premialità di cui all'[art. 5](#), co. 9, L.R. n. 16 del 2018, risultando indicata, nella "Tavola Prospetti-PDC009", un'altezza di 15,72 m. Inoltre, l'altezza del fabbricato sarebbe stata calcolata facendo erroneamente partire la linea di spiccato da 80 cm al di sopra del piano di campagna, mentre, in base al REC, almeno sul lato nord dell'edificio la linea di spiccato avrebbe dovuto coincidere con il marciapiede, quindi il punto di partenza per il calcolo dell'altezza avrebbe dovuto essere più basso.

15.1. Le doglianze sono infondate.

15.2. Non risultano errori nel computo della volumetria dello stato legittimo attuale e dello stato di progetto.

In relazione al primo, le opere che le appellanti indicano come abusive risultano, in realtà, oggetto di precedenti condoni, sicché il problema si sposta sul quesito se i volumi condonati possano fungere da base di calcolo per successivi incrementi volumetrici. La risposta al quesito è affermativa, a meno che non vi sia una specifica norma di divieto. Infatti, le opere condonate divengono, sebbene per effetto di una sanatoria basata su leggi speciali e temporanee, opere legittime dal punto di vista edilizio, tale essendo la finalità del condono; pertanto, le opere non possono essere destinatarie di un trattamento giuridico diverso da quello dei manufatti già ab origine legittimi od oggetto di sanatoria a regime, in assenza di un chiaro disposto normativo che differenzi le fattispecie. La conclusione è rafforzata dall'[art. 9-bis D.P.R. n. 380 del 2001](#), che definisce lo stato legittimo degli immobili come "quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa", ove con "legittimazione" non può che intendersi la sanatoria postuma.

15.3. In relazione allo stato di progetto, la doglianza parte dall'erroneo assunto che i vani tecnici non possano avere un'altezza superiore a 2,10 m, per addivenire alla conclusione che, nel caso di specie, non siano stati considerati nel volume complessivo alcuni locali abitabili. In realtà, il Comune ha fatto corretta applicazione dell'[art. 18 dell'allegato B al REC](#), che esclude dal calcolo della superficie utile lorda (funzionale al computo della volumetria) le superfici relative "ai volumi tecnici, anche se emergenti dalla copertura del fabbricato, quali torrini dei macchinari degli ascensori, torrini delle scale, impianti tecnologici e a quelli normati al comma 3 del precedente [art. 13](#), ai vani scala (fino ad una superficie massima di mq. 15,00) ed ai vani degli ascensori; si precisa che non rientrano in tale esclusione le scale interne delle unità abitative non delimitate da muri". L'assunto secondo cui i vani tecnici, per essere tali, debbano avere una altezza non superiore a 2,10 m viene ricavato dall'[art. 13, co. 3, dell'allegato B al REC](#), dando per scontato che tale norma si applichi orizzontalmente a tutti i locali tecnici solo in quanto richiamata nell'[art. 18](#). Al contrario, [l'art. 13, co. 3](#), si riferisce solo a particolari tipologie di volumi tecnici, ossia a quelli collocati nel sottotetto (letteralmente, [l'art. 13, co. 3](#), dispone: "L'ultimo solaio è quello che sovrasta l'ultimo spazio abitabile o agibile - ivi compresi i sottotetti che posseggano i requisiti tecnico-funzionali per essere considerati abitabili o agibili - con esclusione dei volumi tecnici; sono considerati volumi tecnici i locali che rispondono a tutti i seguenti requisiti: ... altezza interna calcolata in conformità al disposto del comma 2 dell'[art. 36](#) seguente, inferiore a m. 2,10").

15.4. Non risultano errori neppure nel calcolo delle altezze.

L'altezza massima assentibile per l'edificio è pari a 15,20 m e si ricava dalla lettura congiunta dell'[art. 14.4 delle NTA del PRG](#) e dell'[art. 5](#), co. 9, L.R. n. 16 del 2018: in base allo strumento urbanistico, l'altezza massima degli edifici in zona R4 è di 10,50 m, con possibilità di aggiunta di 1,70 m per gli edifici in pendenza (perciò, si addivene a un totale di 12,20 m); tuttavia, in base all'[art. 5](#), co. 9, L.R. n. 16 del 2018, per taluni interventi di ristrutturazione edilizia è possibile "superare l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici fino alla quantità necessaria per sopraelevare il fabbricato di un piano"; pertanto, all'altezza massima stabilita dal PRG, pari a 12,20 m, è stata aggiunta quella di 3 m, corrispondente a un ulteriore piano. Ebbene, l'altezza dell'edificio in progetto ammonta a 15,12 m, perciò è inferiore all'altezza massima consentita. Le appellanti, laddove sostengono che l'edificio

progettato sia alto 15,72 m, fanno erroneo riferimento all'altezza reale indicata nella tavola PDC.009. Tuttavia, l'altezza reale non è rilevante ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dalle previsioni del PRG, poiché l'[art. 49](#), co. 1, L.R. n. 7 del 2022 stabilisce espressamente che, ai fini del rispetto delle premialità stabilite dalla legge regionale, occorre far riferimento all'altezza degli edifici al netto degli spessori derivanti dalle coibentazioni ("Per incentivare e agevolare il raggiungimento dei livelli di efficientamento energetico nel rispetto delle normative nazionali vigenti alla data di richiesta del titolo abilitativo, di nuova costruzione o di intervento su edifici esistenti, lo spessore delle murature esterne, delle tamponature o dei muri portanti, dei solai intermedi e di chiusura superiori ed inferiori, eccedente ai 30 centimetri, fino ad un massimo di ulteriori 30 centimetri per tutte le strutture che racchiudono il volume riscaldato, e fino ad un massimo di 25 centimetri per quelli orizzontali intermedi, non sono considerati nei computi per la determinazione dei volumi, delle altezze, delle superfici e nei rapporti di copertura"). Pertanto, nel caso di specie, dall'altezza reale sono stati detratti 60 cm, pari a quattro spessori di 15 cm l'uno, derivanti da coibentazioni, per raggiungere l'altezza edilizia rilevante di 15,12 m.

15.5. Quanto al punto di partenza per il calcolo dell'altezza, questo è stato fissato a 80 cm dal piano di campagna anche sul lato nord dell'edificio in applicazione della nota n. 3 delle tabelle di zona del PRG, la quale così si esprime: "Alle quantità, riferite all'altezza massima ammessa, indicate nelle tabelle di zona e nei singoli articoli delle presenti norme, possono essere sommati: ... b) in tutte le aree: le quantità di riempimento del terreno di pertinenza delle costruzioni, ritenute indispensabili dall'Autorità comunale competente, per assicurare la protezione dall'umidità dei locali anche in considerazione della quota della viabilità pubblica esistente o in progetto, nonché dei terreni circostanti". Ebbene, la ragione dell'innalzamento della quota di spiccatto del lato nord si ricava dalla relazione geologica allegata all'istanza di permesso di costruire, la quale chiarisce - in conformità alla previsione urbanistica appena richiamata - che al di sotto di tale quota di spiccatto non è possibile la realizzazione di locali abitabili per motivi di pericolosità idraulica.

16. Il quinto motivo di ricorso ("Violazione di legge, con particolare riguardo agli [artt. 142](#) comma 1 lettera c) e 146 del [D.Lgs. n. 42 del 2004](#) ed agli [artt. 1](#) c. 2 e 2 della L.R. n. 45 del 1989. Sotto ulteriore profilo, violazione dell'[art. 27](#) comma 3-bis delle N.T.A. ed all' [art. 96](#) lett. f) del [R.D. 25 luglio 1904, n. 523](#); eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria") è volto a contestare l'intervento per profili paesaggistici e idrogeologici. Le appellanti lamentano, in particolare, che:

- il permesso di costruire avrebbe dovuto essere preceduto da autorizzazione paesaggistica ex [art. 146 D.Lgs. n. 42 del 2004](#) e da autorizzazione per scopi idrogeologici ex [artt. 1](#), co. 2, e 2 L.R. n. 45 del 1989, perché collocato in un'area compresa entro 150 m dalla sponda del Rio Chiaretto;

- alcune tettoie di copertura di posti auto verrebbero realizzate nella fascia di inedificabilità assoluta di 10 m dai corsi d'acqua pubblica, in violazione dell'[art. 27](#), co. 3-bis delle NTA del PRG e dell' [art. 96](#), lett. f, [R.D. n. 523 del 1904](#)).

16.1. Il motivo è infondato.

16.2. Benché l'area si trovi entro la fascia di rispetto del Rio Chiaretto, essa non è sottoposta al vincolo paesaggistico ex lege di cui all'[art. 142](#), co. 1, lett. c, [D.Lgs. n. 42 del 2004](#), poiché, a norma dell'[art. 142](#), co. 2, [D.Lgs. n. 42 del 2004](#), tale vincolo non opera per quelle aree che, alla data del 6 settembre 1985, erano già delimitate negli strumenti urbanistici come zone territoriali omogenee A o B. Ebbene, l'area su cui insiste l'insediamento (oggi classificata come R4) rientrava nella zona omogenea B del PRG del 1983.

Ad ogni modo, secondo un condivisibile orientamento giurisprudenziale, permesso di costruire e autorizzazione paesaggistica sono titoli autonomi che operano su piani differenti, perciò il primo può essere legittimamente rilasciato in mancanza della seconda, fermo restando che esso è inefficace e i lavori non possono essere iniziati finché non interviene il nulla osta paesaggistico

([Cons. Stato, Sez. IV, 21 maggio 2021, n. 3952](#); Id., 21 maggio 2024, n. 4527). Rimane fermo che F.T.C. s.r.l. ha domandato e ottenuto l'autorizzazione paesaggistica postuma nel corso del presente giudizio.

16.3. Non risulta che l'area in questione sia sottoposta a vincoli che richiedano il rilascio dell'autorizzazione idrogeologica. Del resto, le stesse ricorrenti si limitano ad allegare la presenza di vincoli in base alla mera vicinanza dell'area al Rio Chiaretto, ma senza alcuno specifico riferimento ai vincoli idrogeologici rinvenibili dal Geoportale comunale, allegato sub doc. 7 al ricorso di primo grado.

16.4. Infine, nella fascia di 10 m dalle acque pubbliche, è previsto soltanto l'abbassamento delle tettoie. Pertanto, l'intervento non contrasta con i divieti di edificazione dall'art. 27, co. 3-bis, delle NTA del PRG (il quale, nella fascia di inedificabilità proibisce "la nuova costruzione e gli ampliamenti di edifici") e dell'art. 96, lett. f, [R.D. n. 523 del 1904](#) (che, "sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese" vieta "le piantagioni di alberi e siepi, le fabbriche, gli scavi e lo smovimento del terreno a distanza dal piede degli argini e loro accessori come sopra, minore di quella stabilita dalle discipline vigenti nelle diverse località, ed in mancanza di tali discipline a distanza minore di metri quattro per le piantagioni e smovimento del terreno e di metri dieci per le fabbriche e per gli scavi").

17. L'ultimo motivo, articolato in estremo subordine, è così rubricato: "In subordine, illegittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 2, e dell'art. 5, comma 9, della [L.R. Piemonte 4 ottobre 2018, n. 16](#) (nel testo modificato dalla [L.R. 31 maggio 2022, n. 7](#)), nonché dell'art. 47 comma 2, lettera b), della [L.R. Piemonte 31 maggio 2022, n. 7](#), per violazione degli artt. 97 e 117, comma 3, Cost. Illegittimità derivata del permesso di costruire 5.9.2023, n. 45-PC23, rilasciato dal Comune di Savigliano". Con esso, le appellanti deducono l'incostituzionalità, per contrasto con gli artt. 97 e 117, co. 3, Cost., dell'art. 5, co. 9, L.R. n. 16 del 2018 (come modificato dall'art. 7 L.R. n. 7 del 2022) e dell'art. 47, co. 2, lett. b, L.R. n. 7 del 2022, cioè delle norme legislative che contemplanò le premialità sfruttate nel presente intervento edilizio.

Il motivo è fondato, dal momento che le succitate norme sono state dichiarate incostituzionali, in accoglimento di un ricorso proposto in via diretta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con [sentenza della Corte costituzionale n. 119 del 4 luglio 2024](#). Infatti, la declaratoria di illegittimità costituzionale di una legge applicata dall'amministrazione nell'esercizio del potere dà luogo a una fattispecie di invalidità "sopravvenuta" - che si caratterizza per la configurazione di un vizio originario quanto alla decorrenza, vista la retrodatazione ex tunc delle sentenze del giudice delle leggi, ma sopravvenuto quanto alla riconoscibilità - e legittima il giudice all'annullamento del provvedimento, qualora il ricorrente abbia articolato uno specifico motivo di ricorso, relativo alla dedotta incostituzionalità della norma ([Cons. Stato, Sez. IV, 4 maggio 2023, n. 4523](#)).

18. Pertanto, in parziale accoglimento dell'appello, occorre accertare - ai soli fini risarcitori ex [art. 34](#), co. 3, [cod. proc. amm.](#) - l'illegittimità del permesso di costruire nei limiti della censura appena scrutinata.

19. Vista la soccombenza reciproca, le spese del doppio grado di giudizio vengono compensate.

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, in riforma della sentenza appellata, accerta l'illegittimità del provvedimento ai fini risarcitori, nei limiti di cui in motivazione.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

### **Conclusionione**

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere, Estensore