

anno 6 numero 5 settembre ottobre 2016

ISSN 2039-6678

URBIUM

edilizia ed urbanistica

notiziario bimestrale
di giurisprudenza

EXEO edizioni

professionisti
pubblica amministrazione

URBIUM

edilizia ed urbanistica

notiziario bimestrale
di giurisprudenza

anno 6 numero 5
settembre ottobre 2016





email: info@exeo.it

La presente pubblicazione è composta da una selezione delle notizie più lette - derivanti dalla giurisprudenza in materia di urbanistica ed edilizia - pubblicate nel bimestre di riferimento dalla rivista telematica www.urbium.it. Alle massime/sintesi sono associati i brani pertinenti originali delle sentenze a cui esse si riferiscono.

Copyright © 2016 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle stesse e il titolo della notizia costituiscono parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito senza l'autorizzazione di Exeo srl. Quanto alla riproduzione delle sintesi/massime, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dall'indicazione della fonte. Ogni altra riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo è vietata senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del singolo destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime/sintesi siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili, anche a causa dell'intrinseca complessità della materia e dell'incessante susseguirsi di svariati orientamenti dottrinali e giurisprudenziali di cui può essere dato conto solo parzialmente. Con riguardo a ciò, l'editore, il curatore e gli autori si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza, nella sua versione ufficiale.

Numero finito di elaborare il giorno 9 settembre 2016 | Materia: urbanistica ed edilizia | Tipologia: notiziario | Formato: digitale, pdf | ISSN 2039-6678 | Collana: Osservatorio di giurisprudenza, a cura di Paolo Loro | NIC: 271 | codice: URB35 | Prezzo: € 25,00 IVA compresa singolo numero. | Acquisto, pagamento e consegna del prodotto avvengono esclusivamente via internet tramite il sito www.exeo.it | Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c. s. i. v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa: via Buzzacarina 20 35020 BRUGINE PD. Luogo di elaborazione presso la sede operativa. L'editore ringrazia per ogni segnalazione o suggerimento.

Sintesi: Nel procedimento di rilascio del titolo edilizio il termine di cui all'art. 20 D. P. R. n. 380/2001 (T. U. Edilizia) presuppone la completezza documentale; solo una domanda corredata dalla prescritta documentazione consente all'Amministrazione di determinarsi con cognizione di causa.

Estratto: «Come già esplicitato nello stesso provvedimento impugnato, nella specie il perfezionamento del meccanismo di semplificazione procedimentale, nella forma del silenzio - assenso, previsto dall'art. 20 del d. P. R. 380/2001, nel testo vigente *ratione temporis*, è stato impedito dalla circostanza, a tacer d'altro, della carenza, a corredo dell'istanza di p. di c., avanzata dal ricorrente, della asseverazione del tecnico progettista circa la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati e adottati, ai regolamenti edilizi vigenti e alle altre normative di settore. In casi del genere, la giurisprudenza ha osservato: "Non si forma il silenzio assenso su una domanda di rilascio di un permesso di costruire, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del D. P. R. 380/01, nel caso di assenza della dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici e alle norme vigenti e, in particolare, "la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico - sanitarie nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico - discrezionali, alle norme relative all'efficienza energetica" (T. A. R. Campania Napoli, Sez. II, 9.07.2015, n. 3650); nonché, più in generale: "Nel procedimento di rilascio del titolo edilizio il termine di cui all'art. 20 D. P. R. n. 380/2001 (T. U. Edilizia) presuppone la completezza documentale; solo una domanda corredata dalla prescritta documentazione consente all'Amministrazione di determinarsi con cognizione di causa" (T. A. R. Piemonte, Sez. I, 18.02.2015, n. 324).»

IL PIANO CASA CAMPANIA NON È APPLICABILE IN RELAZIONE A SINGOLE PORZIONI DEI FABBRICATI

TAR CAMPANIA, SEZIONE II NAPOLI n.1252 del 08/03/2016 Relatore:
Gabriele Nunziata - Presidente: Claudio Rovis

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ -> EDIFICABILITÀ -> CUBATURA REALIZZABILE

Sintesi: Non è ammissibile la chiusura parziale di una loggia con l'apposizione di una vetrata, che farebbe perdere alla stessa la definizione di loggia in quanto la parte chiusa andrebbe a formare un nuovo volume urbanistico abitabile, se essa non era già assentita all'epoca di costruzione del fabbricato e non è autorizzabile nel presente in quanto il lotto su cui insiste ha esaurito le capacità edificatorie residenziali.

Estratto: «2.1 Ora, se è vero che all'epoca le logge non costituivano Superficie Utile e non concorrevano alla determinazione del volume e quindi del carico urbanistico sull'area, rappresentando esclusivamente spazi pertinenziali all'unità immobiliare, ai sensi delle norme vigenti dal 2012 (P.U.C. e R.U.E.C.) secondo cui la Superficie Utile Lorda di Piano (Slp) è espressa in metri quadrati ed è la superficie di un piano delimitata dal perimetro esterno delle murature, si deduce che l'intera superficie della loggia in oggetto è attualmente computabile come Superficie Utile Lorda (in quanto presenta pareti estese a più di 2/3 del proprio perimetro) ma non anche come Volume. Nel momento in cui si realizzerebbe - come

da richiesta di P.d.C. - la chiusura parziale con l'apposizione di una vetrata, la stessa perderebbe la definizione di loggia e la parte chiusa andrebbe a formare un nuovo volume urbanistico abitabile non già assentito all'epoca di costruzione del fabbricato ed ora non autorizzabile in quanto il lotto in parola ha esaurito le capacità edificatorie residenziali; del resto le due norme susseguitesi nel tempo computano entrambe come volumi urbanistici, dunque concorrenti a determinare il carico urbanistico, quelli che presentano un'effettiva capacità di contenere l'abitazione stabile di persone e la loro permanenza per lo svolgimento di qualsiasi attività produttiva, commerciale o di servizio, ragion per cui sono legittimamente esclusi i volumi dei locali interrati, i volumi tecnici ed i balconi/logge a condizione che tali locali siano usati saltuariamente o adibiti ad usi rigorosamente complementari.»

OPERE ED INTERVENTI -> PIANO CASA -> REGIONE CAMPANIA

Sintesi: Nella Regione Campania, la ratio della normativa sul Piano Casa deve essere individuata nella promozione di quelle iniziative funzionali ad incrementare la qualità urbana ed edilizia attraverso il miglioramento e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Sia sul piano letterale, sia sotto il profilo teleologico, si deve escludere che la previsione possa trovare applicazione in relazione a singole porzioni dei fabbricati, con la conseguenza che la legittimazione di qualsiasi parte interessata alla presentazione della domanda di permesso di costruire formulata ai sensi della L.R. n. 19 del 2009 deve essere verificata sempre con riferimento al fabbricato nel suo complesso.

Estratto: «3.3 Sotto ulteriore profilo l'Amministrazione ha correttamente provveduto prima all'annullamento del provvedimento di diniego e poi all'esercizio del potere di autotutela, replicando alle osservazioni di parte ricorrente allorché ha decretato l'illegittimità dei presupposti del permesso di costruire in ragione della valutazione dell'interesse pubblico e del bilanciamento dello stesso con l'interesse del privato. Non pertinente appare sul punto il richiamo al DL. n.133/2014 (cd. "sblocca-Italia") dal momento che tale normativa è semmai applicabile alla SCIA ma non anche al procedimento per il rilascio del permesso di costruire, ciò anche in considerazione della prospettata chiusura di una loggia con evidente formazione di un nuovo volume urbanistico abitabile non assentito in precedenza ed ora non più autorizzabile per esaurite capacità edificatorie residenziali del lotto in questione ove insistono circa 90 appartamenti che presentano logge simili. Non pertinenti appaiono, poi, i richiami di parte ricorrente alla normativa sul cd. Piano-casa, non solo perché la richiesta di permesso di costruire non è stata formulata ai sensi di detta disciplina, ma anche in considerazione del fatto che la relativa ratio deve essere individuata, coerentemente con l'impianto di tale diverso testo normativo, nella promozione di quelle iniziative funzionali ad incrementare la qualità urbana ed edilizia attraverso il miglioramento e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Sia sul piano letterale, sia sotto il profilo teleologico, si deve dunque escludere che la previsione possa trovare applicazione in relazione a singole porzioni dei fabbricati, con la conseguenza che la legittimazione di qualsiasi parte interessata alla presentazione della domanda di permesso di costruire formulata ai sensi della L.R. n.19 del 2009 deve essere verificata sempre con riferimento al fabbricato nel suo complesso.»

L'INTERVENTO DI DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE IN ZONA A VINCOLO PAESAGGISTICO È QUALIFICABILE COME RISTRUTTURAZIONE SOLO SE RISPETTI I LIMITI DI VOLUMETRIA E SAGOMA

TAR TOSCANA, SEZIONE III n.582 del 05/04/2016 Relatore: Riccardo Giani - Presidente: Rosaria Trizzino

OPERE ED INTERVENTI → NATURA DEGLI INTERVENTI → RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA
→ PRESUPPOSTI

Sintesi: Un intervento di demolizione e ricostruzione posto in essere in zona a vincolo paesaggistico è qualificabile come ristrutturazione solo se rispetti, oltre al vincolo della volumetria anche quello della sagoma.

Estratto: «5 - L'Amministrazione comunale, con il gravato provvedimento, ha rigettato l'istanza di sanatoria ordinaria degli interventi edilizi posti in essere dal ricorrente in contrasto con la d.i.a. del 20 maggio 2005, sul rilievo che il ricorrente non si era limitato a realizzare delle mere difformità dal titolo ma aveva posto in essere opere senza titolo, in particolare essendosi spinto ben oltre la categoria edilizia della e avendo posto in essere un intervento di . Ciò è argomentato dal Comune di Scandicci ponendo in rilievo come un intervento di demolizione e ricostruzione, allorquando posto in essere in zona a vincolo paesaggistico, è qualificabile come solo se rispetti, oltre al vincolo della "volumetria", anche quello della "sagoma", ciò a differenza di quanto accade in zone non vincolate ove il vincolo della "sagoma" è stato superato dal legislatore. Il quadro normativo è correttamente ricostruito dall'Amministrazione e rispondente a quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lett. d) del DPR n. 380 del 2001 e dall'art. 134, comma 1, lett. h) n. 3 della legge regionale Toscana n. 65 del 2014. La sua applicazione alla presente fattispecie è correlata, in punto di fatto, al rilievo che nella specie la demolizione e ricostruzione di manufatto in zona a vincolo paesaggistico sia avvenuta violando il vincolo della "sagoma", nel senso che il manufatto ricostruito ha sagoma diversa da quello preesistente, così che l'intervento realizzato costituisce realizzata senza titolo e non sanabile.»

OPERE ED INTERVENTI → NATURA DEGLI INTERVENTI → RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA
→ MODIFICA DELLA SAGOMA

Sintesi: Il rilievo della sagoma ai fini dell'inquadramento degli interventi di demolizione e ricostruzione nella ristrutturazione piuttosto che nella nuova edificazione permane solo in area di vincolo paesaggistico.

Estratto: «9 - Ritiene il Collegio che le modestissime modifiche in fatto riscontrate dall'Amministrazione tra manufatto preesistente e manufatto ricostruito non siano tali da giustificare il passaggio dalla categoria della a quella della . In termini generali la giurisprudenza ha già avuto modo di porre in evidenza come non debba essere data della "sagoma" una lettura troppo rigorosa, quando dalla sua modifica dipende il passaggio dall'una all'altra categoria edilizia, in particolare non dovendosi valorizzare "modifiche minime della sagoma dell'edificio esistente" (TAR Milano, sez. 2^a, 9 aprile 2015, n. 899). D'altra parte il rilievo della "sagoma" ai fini dell'inquadramento degli interventi di demolizione e ricostruzione nella piuttosto che nella permane (dopo la modifica dell'art. 3 del DPR n. 380 del 2001 di cui al decreto-legge n. 69 del 2013) solo in area di vincolo paesaggistico; il che giustifica, in coerenza

con le caratteristiche proprie della protezione paesaggistica, una lettura che valorizzi la necessaria presenza di una valenza percettiva della modifica della “sagoma”, mentre esclude che possa darsi rilievo a modifiche minime della sagoma che non siano il alcun modo percettibili esteriormente. Nella specie, come sopra rilevato, l’incremento di altezza del solaio di copertura risulta essere di soli 5 cm., quindi tale da risultare senz’altro privo di percepiibilità e visibilità; così come privi di percepiibilità e visibilità risultano i pochi centimetri di copertura del piano di campagna con terra di riporto. Ne consegue che non risulta sussistere nella specie una modifica di sagoma significativa e rilevante ai fini della configurazione di un intervento di nuova edificazione.»

ILLEGITTIMI I PROVVEDIMENTI RIPRISTINATORI EMESSI DOPO LA DOMANDA DI CONDONO E PRIMA DEL PROVVEDIMENTO FINALE

TAR CALABRIA, SEZIONE II CATANZARO n.624 del 05/04/2016
Relatore: Alessandra Giuseppina Sidoti - Presidente: Salvatore Schillaci

TITOLO EDILIZIO -> ABUSI EDILIZI -> RAPPORTI SANATORIA-SANZIONI

Sintesi: Sono illegittimi i provvedimenti repressivo-ripristinatori emessi dopo l’inoltro della domanda di condono dell’abuso edilizio e prima dell’emanazione del provvedimento finale.

Estratto: «Il Collegio ritiene la causa matura per la decisione ed in particolare ritiene il ricorso fondato. Il gravame deve ritenersi fondato là dove lamenta, con il quarto motivo, l’illegittimità dell’ordine di demolizione impugnato, emesso dopo la presentazione della domanda di concessione in sanatoria ai sensi dell’art.1, comma 1, del d.l. 27.09.1994 n.551 da parte della figlia, dichiaratasi proprietaria dell’immobile, e prima della definizione del relativo procedimento. Occorre, infatti, considerare che l’espressa e motivata determinazione conclusiva di qualsiasi procedura di sanatoria avviata costituisce presupposto logico e giuridico per la comminatoria o l’esecuzione della sanzione. La giurisprudenza ha affermato l’illegittimità dei provvedimenti repressivo-ripristinatori emessi dopo l’inoltro della domanda di condono dell’abuso edilizio e prima dell’emanazione del provvedimento espresso finale, per ragioni garantistiche della posizione del proprietario dell’opera, interessato alla valutazione definitiva dell’assentibilità o meno del manufatto realizzato, valutazione che, se positiva, evita la distruzione di valori economici (cfr. T.A.R. Lazio, sez I quater , 12 giugno 2006, n.4494; T.A.R. Marche 13 dicembre 2005 n.1639; T.A.R. Lazio-Roma, sez. I, 24 giugno 2005 n.5254). Nel caso in esame, la domanda di condono proposta ai sensi dell’art.1 del D.L. n.551/1994 è datata 27.02.1995 e risulta essere stata protocollata al n.7037 del prot. gen. del Comune in data 01.03.1995, quindi precedentemente all’ordinanza di demolizione del 30.03.1995, notificata al ricorrente in data 22.06.1995; ne consegue che il Collegio non può che condividere le argomentazioni difensive che sono riferite alla pregiudizialità della definizione della sanatoria rispetto alla repressione dell’abuso. Alla luce di quanto esposto e non potendo il provvedimento di demolizione costituire implicito rigetto della domanda di condono (T.A.R. Campania, sez. IV, 2 dicembre 2004 n.18084; T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 2 marzo 2004 n.1596), il Collegio ritiene il motivo fondato.»

LA CANNA FUMARIA INTEGRA UN VOLUME TECNICO SALVO NON SIA DI PALESE EVIDENZA RISPETTO ALLA COSTRUZIONE

TAR ABRUZZO n.209 del 07/04/2016 Relatore: Paolo Passoni - Presidente:
Antonio Amicuzzi

TITOLO EDILIZIO -> OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA -> CAMINI E CANNE FUMARIE

Sintesi: La canna fumaria deve ritenersi ordinariamente un volume tecnico e, come tale, priva di autonoma rilevanza urbanistico-funzionale, per la cui realizzazione non è necessario il permesso di costruire, senza essere conseguentemente soggetta alla sanzione della demolizione a meno che non si tratti di opere di palese evidenza rispetto alla costruzione ed alla sagoma dell'immobile, occorrendo solo in tal caso il permesso di costruire.

Estratto: «Ritenuto che il ricorso va accolto per le seguenti decisive argomentazioni:-quanto ai profili edilizi, la misura demolitoria delle due canne fumarie si manifesta priva di adeguata istruttoria e motivazione: i) in relazione alla frettolosa stima circa il tempo di realizzazione delle opere (riportate al 2008, basandosi solamente sulle lamentele dei proprietari finitimi, mentre la ricorrente ha dedotto ben altre più significative circostanze -illustrate in precedenza e comunque mai prese in considerazione dal Comune, nonostante vari tentativi di interlocuzione da parte della medesima ricorrente- che portano a ritenere le opere risalenti al 1998, con tutte le conseguenze derivanti -oltre che dalla maturazione di aspettative di sorta- dall'applicazione di una norma edilizia allora non in vigore), ii) ma soprattutto -e più in radice- per la mancata valutazione dell'impatto visivo e dell'ingombro delle due canne fumarie, atteso che per costante giurisprudenza, la canna fumaria deve ritenersi ordinariamente un volume tecnico e, come tale, un'opera priva di autonoma rilevanza urbanistico-funzionale, per la cui realizzazione non è necessario il permesso di costruire, senza essere conseguentemente soggetta alla sanzione della demolizione (ex multis, tar campania NA sez. VII 15 dicembre 2010 n. 27380), a meno che non si tratti di opere di palese evidenza rispetto alla costruzione ed alla sagoma dell'immobile, occorrendo solo in tal caso il permesso di costruire (T.A.R. Campania -Napoli, 3612/2015, Sez. VI 3039/2009); nel delineato contesto il Comune ha completamente omesso qualsiasi indagine, dando per scontata la misura demolitoria, senza alcuna motivazione sul punto e comunque nell'implicito erroneo assunto che le canne fumarie debbano tout court ricondursi ad opere sottoposte a permesso;»

L'ORDINANZA DI DEMOLIZIONE È SUFFICIENTEMENTE MOTIVATA CON RIFERIMENTO ALL'OGGETTIVO RISCONTRO DELL'ABUSIVITÀ DELLE OPERE

TAR SICILIA, SEZIONE I CATANIA n.975 del 07/04/2016 Relatore:
Agnese Anna Barone - Presidente: Francesco Bruno

TITOLO EDILIZIO -> ABUSI EDILIZI -> SANZIONI -> DEMOLIZIONE -> PROVVEDIMENTO
-> MOTIVAZIONE

Sintesi: L'ordinanza di demolizione di opere edilizie abusive è sufficientemente motivata con riferimento all'oggettivo riscontro dell'abusività delle opere ed alla sicura assoggettabilità di queste al regime del permesso di costruire.

Sintesi: L'abusività di un'opera edilizia, costituisce già di per sé presupposto per l'applicazione della prescritta sanzione demolitoria che ha natura di atto vincolato e come tale non necessita di una puntuale valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né di un bilanciamento di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati.

Estratto: «2. Parimenti infondate sono le ulteriori censure articolate nel primo motivo di ricorso, giacché il provvedimento di demolizione reca un'adequata e circostanziata esplicitazione dei presupposti di fatto (realizzazione di un manufatto all'ultimo piano destinato, secondo il titolo edilizio, a terrazzo) e di diritto (opere in difformità della concessione edilizia n. 5056 del 14/10/2003 e in assenza dell'autorizzazione del Genio Civile). A tale riguardo va, inoltre, richiamato il pacifico e granitico orientamento giurisprudenziale secondo il quale l'ordinanza di demolizione di opere edilizie abusive è sufficientemente motivata con riferimento all'oggettivo riscontro dell'abusività delle opere ed alla sicura assoggettabilità di queste al regime del permesso di costruire, non essendo necessario, in tal caso, alcun ulteriore obbligo motivazionale, come il riferimento ad eventuali ragioni di interesse pubblico, che è in re ipsa (cfr. Cons. Stato. sez. VI, 28 gennaio 2013, n.496 e n. 498). Invero, l'abusività di un'opera edilizia, costituisce già di per sé presupposto per l'applicazione della prescritta sanzione demolitoria che ha natura di atto vincolato e come tale non necessita di una puntuale valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né di un bilanciamento di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati (Cons. Stato Sez. VI, 28 dicembre 2012, n. 6702), né di alcuna motivazione sul contrasto delle opere abusive con le normative o prescrizioni urbanistiche.»

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → SANZIONI → DEMOLIZIONE → IRREALIZZABILITÀ

Sintesi: Il privato sanzionato con l'ordine di demolizione per la costruzione di un'opera edilizia abusiva non può invocare l'applicazione a suo favore della disposizione contenuta nell'art. 33, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001 se non fornisce seria ed idonea dimostrazione del pregiudizio stesso sulla struttura e sull'utilizzazione del bene residuo con la precisazione che un eventuale pregiudizio può avere comunque rilievo solo in sede di esecuzione e non rileva ai fini della legittimità dell'ordine demolitorio.

Estratto: «5. È infondato il quarto motivo di ricorso, con il quale parte ricorrente si duole della violazione e falsa applicazione dell'art. 33 del D.P.R. 380/2001 ed afferma che “nel caso di specie è stata ingiunta la demolizione di un manufatto sul solaio di tutto l'edificio che risulta di difficilissima applicazione, tenuto conto dell'irreparabile danno al resto della struttura in caso di attuazione”. Al riguardo, è sufficiente richiamare il pacifico orientamento giurisprudenziale secondo il quale il privato sanzionato con l'ordine di demolizione per la costruzione di un'opera edilizia abusiva non può invocare l'applicazione a suo favore della disposizione contenuta nell'art. 33, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001 se non fornisce seria ed idonea dimostrazione del pregiudizio stesso sulla struttura e sull'utilizzazione del bene residuo (nella specie, non fornita dagli odierni ricorrenti), con la precisazione che un eventuale pregiudizio può avere comunque rilievo solo in sede di esecuzione e non rileva ai fini della legittimità dell'ordine demolitorio (cfr. Cons. Stato., sez. V, 5 settembre 2011, n. 4982; T.A.R. Campania -Napoli, sez. II, 26 febbraio 2015, n. 1312; sez. IV, 5 agosto 2013, n. 4056).»

L'EFFETTO ACQUISITIVO AL PATRIMONIO COMUNALE DELL'AREA DI SEDIME NON SI VERIFICA PER IL MERO DECORSO DEL TERMINE PER IL RIPRISTINO

TAR SICILIA, SEZIONE I CATANIA n.982 del 07/04/2016 Relatore:
Francesco Bruno - Presidente: Francesco Bruno

PROCEDURA -> PROVVEDIMENTO

Sintesi: L'obbligo di concludere il procedimento amministrativo con un provvedimento espresso e motivato non opera nei procedimenti avviati con istanza del privato.

Estratto: «1.- Il primo motivo del ricorso introduttivo, con il quale il ricorrente lamenta il mancato riscontro da parte dell'amministrazione comunale all'istanza di riesame presentata dopo il rigetto della domanda di sanatoria edilizia, è infondato in punto di fatto e di diritto. Per comprendere meglio la conclusione appena rassegnata occorre operare una qualificazione in termini giuridici dei provvedimenti adottati dal Comune resistente in data 21/1/2011 e 21/2/2011, costituenti oggetto del ricorso introduttivo. Con il primo di essi, indirizzato solo al signor Randazzo Claudio, l'amministrazione ha esaminato (come si ricava dalla lettura testuale dell'atto) la richiesta di concessione edilizia ex art. 13 L. 47/1985 presentata in data 7/1/2011, e l'ha dichiarata improcedibile - archiviandola - in quanto presentata al di fuori del termine di 90 giorni decorrenti dalla notifica dell'ordinanza/ingiunzione di demolizione. Tale provvedimento costituisce, dunque, l'atto di chiusura del procedimento di rilascio della concessione edilizia in sanatoria avviato dal signor Randazzo Claudio con istanza del 7/1/2011. Il successivo provvedimento del 21/2/2011, inviato dall'amministrazione a tutti e tre gli odierni ricorrenti, sebbene concluda nel senso di denegare il rilascio della concessione edilizia in sanatoria ex art. 13, non costituisce una mera riproduzione del precedente atto di reiezione adottato il 21/1/2011 (e notificato al solo soggetto che ne aveva fatto richiesta), in quanto contiene in sé - nella parte motiva - l'enunciazione di una istanza di riesame presentata il 10/2/2011, con la quale la parte privata chiedeva la revisione del precedente provvedimento dell'amministrazione che aveva qualificato come tardiva l'istanza di sanatoria. A ben vedere, dunque, il provvedimento del 21/2/2011 contiene - quale elemento di novità che lo differenzia dalla precedente decisione dell'amministrazione - appunto il riferimento all'istanza di riesame presentata dalla parte privata in data 10/2/2011. In conclusione, è errato affermare - come invece si sostiene in ricorso - che l'istanza di riesame non sia stata valutata dall'amministrazione; per contro, proprio il provvedimento del 21/2/2011 costituisce l'atto formale - comunicato a tutti gli interessati - di reiezione di quella istanza. La censura risulta dunque infondata già in punto di fatto. Ma, anche sul piano del diritto, essa si basa sulla asserita violazione di regole che invece non sarebbero applicabili al caso di specie: invero, l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo con provvedimento espresso e motivato, discendente dagli artt. 2 e 3 della L. 241/90, non grava - per giurisprudenza pacifica, condivisa anche da questa Sezione - sui procedimenti avviati con istanza del privato, variamente denominata (revisione, riesame, etc.), volta ad ottenere la riconsiderazione di un precedente provvedimento amministrativo che ha definito un certo assetto di interessi (cfr., ex multis, Tar Potenza 258/2016; Tar Parma 283/2015; Tar Catania 598/2015; Tar Venezia 45/2015; Tar Palermo 1400/2013; Tar Napoli 330/2013).»

TITOLO EDILIZIO -> ABUSI EDILIZI -> SANZIONI -> ACQUISIZIONE GRATUITA

Sintesi: Alla scadenza del termine previsto per il ripristino dello stato dei luoghi l'effetto acquisitivo non si verifica in modo automatico laddove sussista una parziale o totale indeterminazione del manufatto abusivo indicato negli atti di repressione emessi dall'amministrazione rendendosi quindi necessaria l'adozione di un successivo atto atipico, che abbia la funzione di individuare esattamente l'oggetto del potere ablativo al fine di consentirne la concreta acquisizione al patrimonio comunale.

Estratto: «2.- Si passa ora all'esame del secondo motivo contenuto nel ricorso introduttivo. Con tale censura i ricorrenti lamentano che l'amministrazione abbia illegittimamente ritenuta tardiva l'istanza di accertamento della doppia conformità del manufatto abusivo presentata ai sensi dell'articolo 13 della L. 47/1985 in data 7/1/2011, ed altrettanto illegittimamente non si sia pronunciata nel merito dell'istanza stessa. La censura appare fondata. Va ricordato che, dal punto di vista normativo, sia l'articolo della L. 47/1985, sia l'articolo 36 del D.P.R. 380/2001 (che ha sostituito la precedente norma), nell'ipotesi in cui sia stata ingiunta la demolizione di un'opera abusivamente realizzata, consentono la presentazione dell'istanza di sanatoria cd. "formale" (detta anche "accertamento della doppia conformità"), assoggettandola al termine di 90 giorni assegnato alla parte per procedere alla demolizione, o comunque fino "alla irrogazione delle sanzioni amministrative". Ora, è vero che di norma i due termini sopra citati sono generalmente coincidenti, posto che alla scadenza dei 90 giorni assegnati alla parte, in mancanza di ripristino dello stato dei luoghi, si verifica ope legis l'acquisto gratuito della proprietà del bene in capo all'amministrazione precedente, unitamente all'area di sedime ed a quella necessaria secondo le prescrizioni urbanistiche alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive. Tuttavia, può anche accadere che alla scadenza dei citati 90 giorni l'effetto acquisitivo non si verifichi in modo automatico; ciò accade laddove sussista parziale o totale indeterminazione della res abusiva indicata negli atti di repressione emessi dall'amministrazione (ingiunzione alla demolizione ed accertamento dell'inottemperanza); in tal caso, infatti, si rende necessaria l'adozione di un successivo atto atipico, che abbia la funzione di individuare esattamente l'oggetto del potere ablativo al fine di consentirne la concreta acquisizione al patrimonio comunale (per una ricostruzione più approfondita del sistema così sommariamente delineato si rinvia alla sentenza di questa Sezione n. 2747/2010). Fatta questa premessa di ordine ricostruttivo, ed applicando gli enunciati principio al caso in esame, va osservato come l'effetto traslativo della proprietà delle opere abusive non poteva dirsi già realizzato al momento in cui l'amministrazione ha esaminato l'istanza di sanatoria formale, in considerazione del fatto che l'oggetto dell'acquisizione non era stato ancora pienamente delineato. Infatti, l'ingiunzione di demolizione n. 63 del 2010 (prodotta in giudizio da entrambe le parti), appare non del tutto completa sotto il profilo in esame, in quanto menziona - quale opera abusiva - la collocazione di 4 moduli abitativi sul fondo dei ricorrenti, ingiungendone la rimozione, ma omette di indicare la superficie che verrebbe acquisita al patrimonio comunale ove il destinatario omettesse di provvedere alla demolizione nel termine assegnatogli. Come si vede, dunque, in mancanza della precisa determinazione dell'oggetto da acquisire al patrimonio comunale, non può ritenersi ancora verificato l'effetto ablativo; il che vale quanto dire che le sanzioni amministrative previste dalla normativa edilizia per le opere abusive non sono state ancora "irrogate". Dalla fondatezza della appena illustrata censura discende che l'istanza di sanatoria presentata ai sensi dell'art. 13 non poteva essere qualificata come tardiva, ed andava esaminata nel merito.»

L'ORDINE DI DEMOLIZIONE È ATTO DOVUTO CHE NON RICHIEDE UNA SPECIFICA VALUTAZIONE DELLE RAGIONI DI INTERESSE PUBBLICO A SOSTEGNO DEL PROVVEDIMENTO

TAR MOLISE n.171 del 08/04/2016 Relatore: Domenico De Falco -
Presidente: Silvio Ignazio Silvestri

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → SANATORIA → CONDONO → DINIEGO →
MOTIVAZIONE

Sintesi: Il diniego di condono costituisce atto dovuto laddove si riscontri la sussistenza di difformità edilizie tanto al tempo della realizzazione delle opere quanto al tempo della proposizione dell'istanza di condono.

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → SANZIONI → DEMOLIZIONE → PROVVEDIMENTO
→ NATURA VINCOLATA

Sintesi: L'ordine di demolizione è atto dovuto che non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico né una comparazione di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, non potendo ammettersi l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il lasso di tempo trascorso dalla sua realizzazione non può giammai legittimare.

Estratto: «Con il secondo motivo di ricorso, il sig. -OMISSIS- contesta il merito sia dell'ordine di demolizione sia del diniego di sanatoria, rilevando, con riferimento al primo, che le violazioni contestate al sig. -OMISSIS- (1. modifica sostanziale dei prospetti, con diversa impostazione delle falde; 2. modifica del corpo scala che non risulta dai prospetti; 3. realizzazione di un porticato con pilastri in muratura e copertura in legno; 4. due piccoli locali destinati a deposito) non integrerebbero abusi, mentre, con riferimento al secondo, che la motivazione di esso non sarebbe coincidente con quella dell'ordinanza demolitoria, evidenziando quindi un'illegittima contraddittorietà. Il motivo, nelle due censure in cui si articola è, in parte, inammissibile e, in parte, infondato. Come già rilevato, esso è inammissibile nella parte in cui è diretto a censurare l'ordine di demolizione, in quanto quest'ultimo provvedimento non è stato impugnato nei termini, sicché il ricorrente non può tardivamente rimetterlo in discussione attraverso l'impugnazione del diniego di sanatoria, nemmeno, come accennato, in via derivata. E infatti, tra i due provvedimenti non sussiste un nesso di presupposizione necessaria, atteso che, pur avendo lo stesso oggetto, essi sono il risultato di autonomi procedimenti e sono regolati da fonti normative diverse, potendo quindi accadere che essi si fondino su motivazioni non coincidenti (artt. 31 e 36 del d.P.R. 380/2001). Con specifico riferimento alle violazioni rilevate con il provvedimento di diniego, poi, il ricorrente nemmeno le contesta nella loro oggettiva sussistenza, limitandosi a negare che le stesse costituiscano violazioni della normativa edilizia, non avvedendosi che le rilevate difformità attengono alle altezze, alla distanza dalle altre costruzioni, alla volumetria e al lotto minimo integrando violazioni tipiche e anche gravi della normativa edilizia. Né parte ricorrente contesta la circostanza, rilevata nel provvedimento di diniego di sanatoria, che le opere realizzate fossero difformi sia alla disciplina edilizia vigente al momento in cui esse sono state realizzate sia a quella in vigore quando è stata proposta la domanda di sanatoria, in violazione del c.d. principio della doppia conformità di cui all'art. 36 d.P.R. n. 380/2001. Tale disposizione prevede che: «Nel caso di specie è stata, invece, accertata la sussistenza di difformità edilizie tanto al tempo della loro realizzazione quanto a quella della proposizione dell'istanza di condono, con la conseguenza che il diniego di condono

costituiva un atto dovuto (ex multis: TAR Veneto, sez. I, 20 novembre 2015, n. 1239). Con riguardo a tale ultimo profilo, e si giunge così allo scrutinio del terzo motivo di censura, la valutazione demandata agli organi comunali sulla sanatoria edilizia non presuppone, come sostiene parte ricorrente, la comparazione di ipotetici interessi antagonisti e, cioè, tra l'interesse pubblico primario all'ordinato sviluppo del territorio con quello secondario del privato alla regolarizzazione edilizia del manufatto abusivo, essendo piuttosto intesa all'obiettivo riscontro della conformità dell'opera con la disciplina legale. Tali considerazioni valgono, ovviamente, anche per l'ordine di demolizione che è atto dovuto e che non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico né una comparazione di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, non potendo ammettersi l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il lasso di tempo trascorso dalla sua realizzazione, anche quando rilevante come nella specie, non può giammai legittimare (cfr. ex multis da ultimo TAR, Campania, Napoli, sez. VII, 17 marzo 2016, n. 1454). Peraltro, a quanto appena rilevato si aggiunge nella fattispecie che il sig. -OMISSIS- non ha mai provveduto ad integrare la documentazione dell'istanza di sanatoria, sebbene il Comune ne abbia a più riprese sollecitato l'invio per poter procedere al riesame dei provvedimenti impugnati, secondo quanto prescritto dall'ordinanza cautelare n. 143/2010 di questo Tribunale, con ciò sottraendosi ad un onere fissato nel suo stesso interesse.»

IL COMUNE NON PUÒ VIETARE INDISCRIMINATAMENTE L'INSTALLAZIONE DI IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE SUL SUO TERRITORIO

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.608 del 11/04/2016 Relatore: Pierpaolo Grauso - Presidente: Armando Pozzi

OPERE ED INTERVENTI -> CASISTICA -> IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE -> POTERI DEL COMUNE

Sintesi: L'esercizio della potestà del comune di adottare disposizioni regolamentari volte ad assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti di telecomunicazione consente l'introduzione, sotto il profilo urbanistico e pianificatorio, di regole a tutela di zone e beni di particolare pregio ambientale, paesaggistico o storico-artistico ovvero, per ciò che riguarda la minimizzazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, legittima l'individuazione di siti che, per destinazione d'uso e qualità degli utenti, possono essere considerati sensibili alle immissioni radioelettriche, ma non può invece produrre l'effetto di vietare indiscriminatamente l'installazione degli impianti all'interno di intere ed estese aree del territorio comunale, con il risultato di pregiudicare il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Estratto: «2.1.1. L'art. 8 co. 6 della legge-quadro n. 36/2001 riconosce ai Comuni la possibilità di adottare disposizioni regolamentari volte ad assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti di telecomunicazione e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici. La norma è da tempo stabilmente interpretata nel senso che l'esercizio di tale facoltà consente l'introduzione, sotto il profilo urbanistico e pianificatorio, di regole a tutela di zone e beni di particolare pregio ambientale, paesaggistico o storico-artistico ovvero, per ciò che riguarda la

minimizzazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, legittima l'individuazione di siti che, per destinazione d'uso e qualità degli utenti, possano essere considerati sensibili alle immissioni radioelettriche, ma non può invece produrre l'effetto di vietare indiscriminatamente l'installazione degli impianti all'interno di intere ed estese aree del territorio comunale, con il risultato di pregiudicare il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (da ultimo e per tutte cfr. Cons. Stato, sez. III, 17 novembre 2015, n. 5260; id., 8 settembre 2015, n. 4188; id., 23 gennaio 2015, n. 306). Facendo applicazione di tali principi, dai quali non vi è ragione di discostarsi, la scelta del Comune di Cecina di individuare sei soli siti - puntualmente indicati - come idonei a ospitare gli impianti di telefonia mobile si traduce, specularmente, in un divieto generalizzato di installazione che colpisce la restante e ben più ampia parte del territorio comunale, realizzandosi un radicale quanto inammissibile rovesciamento della prospettiva che avrebbe dovuto guidare l'operato dell'amministrazione resistente (l'individuazione puntuale, cioè, avrebbe potuto e dovuto riguardare non i siti ove consentire l'installazione degli impianti di TLC, ma, eventualmente, i singoli siti o le aree limitate ove vietarla). Per di più, al di là del dato comune della proprietà pubblica dei siti ove l'installazione degli impianti è consentita dal R.U., non è dato conoscere i criteri sottesi alla scelta dei siti medesimi, così come non si conosce se e quali verifiche siano state condotte circa l'attitudine di quegli stessi siti a garantire un'efficiente copertura del servizio sull'intero territorio comunale. La circostanza, infine, che il regolamento urbanistico rinvii alla successiva individuazione di ulteriori aree pubbliche idonee alla localizzazione degli impianti non permette di superare gli evidenziati profili di illegittimità, trattandosi di previsione di carattere meramente programmatico e comunque viziata, anch'essa, da una visione prospettica capovolta rispetto alla possibilità, data ai Comuni, di escludere da alcuni ambiti circoscritti la presenza di impianti di telefonia mobile, e non, al contrario, di circoscrivere gli ambiti riservati a quest'ultima. La scelta comunale non è, del resto, imposta dalla legge regionale n. 49/2011, il cui art. 11 pone un divieto - derogabile - di installazione riferito a specifiche tipologie di immobili (ospedali, case di cura e di riposo, scuole di ogni ordine e grado, asili nido, carceri e relative pertinenze), dal quale si evince a contrario l'astratta idoneità alla localizzazione di tutte le rimanenti aree del territorio comunale, salve eventuali esclusioni puntuali da disporsi di volta in volta con il supporto di adeguata motivazione. Del pari, non costituisce criterio vincolante in assoluto la priorità attribuita dalla medesima norma alla localizzazione degli impianti presso edifici o aree di proprietà pubblica, e, in ogni caso, è lo stesso art. 11 cit., al comma terzo, a sancire che l'osservanza dei criteri localizzativi dettati dal legislatore regionale non può pregiudicare la funzionalità delle reti di radiocomunicazione.»

LA REALIZZAZIONE DI PIAZZALI È UN'ATTIVITÀ SOTTOPOSTA A PERMESSO DI COSTRUIRE

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I BRESCIA n.551 del 19/04/2016 Relatore:
Mauro Pedron - Presidente: Giorgio Calderoni

OPERE ED INTERVENTI -> CASISTICA -> PIAZZALI ESTERNI

Sintesi: La realizzazione di piazzali è un'attività edilizia sottoposta a permesso di costruire, a maggior ragione se associata alla rimodellazione del piano di campagna e alla creazione di un terrapieno.

Estratto: «10. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni:(aa) la vicenda in esame riguarda il profilo amministrativo della controversia pendente tra le parti private davanti al Tribunale di Brescia. Per la comprensione dello stato dei luoghi è pertanto utilizzabile la CTU elaborata in sede civilistica, che approfondisce molti degli aspetti rilevanti anche nel presente giudizio. Peraltro, le valutazioni in diritto sono necessariamente autonome nei due giudizi, in quanto sono diverse le situazioni giuridiche sottostanti. Mentre l'azione pendente davanti al Tribunale di Brescia è finalizzata a regolare i rapporti tra i proprietari confinanti, il presente giudizio ha come oggetto l'aspettativa della ricorrente a resistere a un'ordinanza di demolizione, che solo in parte tiene conto della lesione dei diritti di terzi. Questo non significa che la controinteressata vada estromessa dal processo. È evidente infatti il carattere alternativo delle posizioni delle parti private anche sul piano amministrativo. L'eventuale accoglimento del ricorso implicherebbe (nei limiti conformativi della pronuncia) un consolidamento della posizione della ricorrente e un corrispondente sacrificio delle aspettative della controinteressata, la quale ha dunque interesse a sostenere il provvedimento impugnato, per non limitare le proprie difese al solo ambito civilistico; (bb) la circostanza di fatto che emerge chiaramente dalla CTU è la presenza di un dislivello artificiale tra i due fondi, realizzato mediante opere che non sono state espressamente assentite, in anni non remoti, e comunque certamente dopo il 1967; (cc) alcuni dettagli della CTU possono prestarsi a osservazioni critiche. In particolare, a proposito dell'aerofotogrammetrico del 1995, la quota più bassa pari a 81,6 (a sud della zona di accumulo dei materiali ferrosi - lett. h) non è quella più vicina al confine, e dunque non è idonea a dimostrare che il terrapieno sul confine non era presente. Tuttavia, l'interpretazione della successione delle foto aeree appare nel complesso corretta, e sostenuta dai risultati dei carotaggi, e dunque la tesi della formazione successiva del terrapieno resta valida anche in questo punto del confine, oltre che negli altri esaminati. La sopraelevazione del piano di campagna originario è chiaramente connessa al progressivo utilizzo da parte della ricorrente delle aree più vicine al confine, e deve pertanto essere considerata come una conseguenza della manipolazione del terreno; (dd) una volta stabilito questo, però, non si sono ancora concretizzati i presupposti che giustificano un'ordinanza di demolizione. In realtà, la realizzazione di un terrapieno di consistenti dimensioni, come è certamente quello in esame, costituisce un intervento edificatorio normalmente praticabile in tutte le aree industriali, dove esiste la necessità di disporre di ampi spazi esterni, complementari all'attività produttiva e in grado di evitare la dispersione di inquinanti nel suolo. A questo principio sembra essersi ispirata l'ARPA con la prescrizione del 15 novembre 2007 a proposito della rete di raccolta e di separazione delle acque meteoriche, anche se si tratta di un indirizzo non specificamente riferibile alle aree dove sono localizzati gli interventi abusivi. Un'applicazione generale del suddetto principio è invece rinvenibile nell'art. 24.3 delle NTA del PGT, che, con riguardo agli ambiti produttivi industriali speciali, consente la realizzazione di aree a parcheggio anche in struttura coperta, non computabili nella SLP e nella superficie coperta ai fini del rispetto dei parametri di zona;(ee) la realizzazione di aree a parcheggio (da intendere estensivamente come piazzali o aree di manovra e di lavoro esterne ai capannoni industriali) implica la facoltà di rimodellare il terreno per renderlo omogeneo e utile allo scopo. Anche questo segmento di attività edificatoria dovrebbe essere disciplinato dagli strumenti urbanistici, in particolare per fornire certezza sul passaggio dal semplice movimento terra al vero e proprio terrapieno. Tuttavia, la mancanza di una specifica disciplina non rende inammissibile questa tipologia di interventi. Spetterà invece agli uffici comunali la definizione, caso per caso, di limiti ragionevoli; (ff) riassumendo, la realizzazione di piazzali è un'attività edilizia sottoposta a permesso di costruire, a maggior ragione se associata alla rimodellazione del piano di campagna e alla creazione di un terrapieno, ma risulta normalmente conforme alla disciplina urbanistica delle zone industriali;»

PER LOTTO INTERCLUSO DEVE INTENDERSI L'AREA EDIFICABILE CHE SI TROVI, TRA L'ALTRO, IN UNA ZONA INTEGRALMENTE INTERESSATA DA COSTRUZIONI

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.1060 del 20/04/2016 Relatore:
Daniele Burzichelli - Presidente: Antonio Vinciguerra

OGGETTO -> INTERCLUSIONE

Sintesi: Per lotto intercluso deve intendersi l'area edificabile che si trovi in una zona integralmente interessata da costruzioni, che sia l'unica a non essere stata ancora edificata, che sia dotata di tutte le opere di urbanizzazione primarie e secondarie previste dagli strumenti urbanistici e che sia valorizzata da un progetto edilizio del tutto conforme al piano regolatore generale.

Estratto: «Quanto ai vizi denunciati in relazione alla presunta comunicazione di avvio del procedimento, è sufficiente osservare quanto segue: a) la nota n. 1236 in data 13 febbraio 2013 non è una comunicazione di avvio del procedimento, posto che l'avvio del procedimento per il rilascio di una concessione edilizia consegue all'istanza presentata dall'interessato; b) con tale nota, invero, il Comune non ha comunicato l'avvio di alcun procedimento (invero già iniziato a seguito della presentazione dell'istanza n. 895 in data 4 febbraio 2013), ma ha, invece, richiesto un'integrazione documentale; c) ad ogni buon conto, pur volendo (erroneamente) attribuire alla citata nota la natura di comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 21-octies "non annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato". Quanto al merito del provvedimento, deve osservarsi che l'art. 39 della legge regionale n. 19/1972 prevede - nelle zone territoriali omogenee B e nei Comuni contemplati dalla disposizione indicata - una densità fondiaria massima di metri cubi 9 per metro quadro ed un'altezza massima di metri lineari 11, purché il lotto sia intercluso ed esso non abbia una superficie superiore a metri quadri 120. Come è noto (sul punto, cfr., ad esempio, Cons. St., IV, n. 5488/2014), per lotto intercluso, ai fini della disciplina del territorio, deve intendersi l'area edificabile che si trovi in una zona integralmente interessata da costruzioni, che sia l'unica a non essere stata ancora edificata, che sia dotata di tutte le opere di urbanizzazione primarie e secondarie previste dagli strumenti urbanistici e che sia valorizzata da un progetto edilizio del tutto conforme al Piano Regolatore Generale. Nel caso di specie la seconda condizione non ricorre, in quanto, come osservato dal Comune di Oliveri e come risulta dall'estratto di mappa versato in atti dall'Amministrazione resistente, la ex-particella 459 confina per due lati con la pubblica via e per un solo lato con la ex-particella edificata 457, mentre per il lato restante confina con la ex-particella 459 che non risulta edificata (mentre risulta edificata la particella 543, che però confina con la ex-particella 459 e non con la ex-particella 458). Né in senso contrario può attribuirsi rilievo alle mere affermazioni contrarie di parte ricorrente, che non ha provveduto a sostenere le proprie asserzioni con alcuna prova documentale.»

IL RILASCIO DI TITOLI EDILIZI INTEGRA UN'ATTIVITÀ VINCOLATA CONSISTENDO NEL CONTROLLO DI RISPONDENZA DELL'OPERA AI REQUISITI DI LEGGE

TAR TOSCANA, SEZIONE III n.642 del 20/04/2016 Relatore: Rosalia Messina - Presidente: Rosaria Trizzino

TITOLO EDILIZIO -> NATURA VINCOLATA

Sintesi: Il rilascio di titoli edilizi costituisce attività vincolata in quanto consiste nel controllo della rispondenza dell'intervento edificatorio progettato dal privato alle prescrizioni di legge e degli strumenti urbanistici.

Estratto: «3. Parte ricorrente ha chiesto altresì la condanna del Comune di San Gimignano al rilascio del provvedimento di concessione. Si sottolinea che nel parere favorevole dell'ASL n. 7 del 12 novembre 1999, prot. n. 14519 si afferma la necessità di acquisire un'ulteriore autorizzazione sanitaria nel rispetto degli standard igienico - sanitari stabiliti dal Regolamento locale "tipo" di igiene in materia di alimenti e bevande in attuazione dell'art. 5 l.r. n. 69/1983 e successive modificazioni. Tuttavia, al Collegio non è preclusa l'emissione di una sentenza di condanna al rilascio del provvedimento di cui trattasi (ai soli fini della regolarità edilizia) ai sensi dell'art. 30 e dell'art. 34, comma primo, lett. c), c.p.a.: sulla relativa tematica si veda Cons. Stato, A.p. n. 3/2011: «... il legislatore, sia pure in maniera non esplicita, ha ritenuto esperibile, anche in presenza di un provvedimento espresso di rigetto e sempre che non vi osti la sussistenza di profili di discrezionalità amministrativa e tecnica, l'azione di condanna volta ad ottenere l'adozione dell'atto amministrativo richiesto. Ciò è desumibile dal combinato disposto dell'art. 30, comma 1, che fa riferimento all'azione di condanna senza una tipizzazione dei relativi contenuti (sull'atipicità di detta azione si sofferma la relazione governativa di accompagnamento al codice) e dell'art. 34, comma 1, lett. c), ove si stabilisce che la sentenza di condanna deve prescrivere l'adozione di misure idonee a tutelare la situazione soggettiva dedotta in giudizio». La pronuncia di condanna postula la dimostrazione dell'esistenza di tutti i presupposti necessari al rilascio del provvedimento richiesto, potendo il giudice emanare una condanna avente tale contenuto «solo in presenza di attività vincolata o quando risulti che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità. Il principio, stabilito dall'art. 31, comma 3, deve ritenersi di ordine generale dal momento che l'interesse pretensivo, sia che l'amministrazione rimanga inerte sia che emani un provvedimento espresso di diniego, ha la stessa consistenza e lo stesso bisogno di tutela. Mentre nei casi anzidetti la pronuncia potrà estendersi a tutti gli aspetti del potere determinandone i successivi svolgimenti, ove per contro, nonostante l'operatività degli istituti di concentrazione, permanga un nucleo di valutazioni discrezionali riservate, il giudice, anche nel nuovo assetto, rimane di certo non autorizzato a spostare dal procedimento al processo la sua definizione» (TAR Lombardia - Milano, III, n. 1482/2011). Orbene, il rilascio di titoli edilizi costituisce attività vincolata (Cons. Stato, VI, 16 maggio 2013, n. 2660; TAR Umbria, I, n. 241/2014, in cui ulteriori citazioni di giurisprudenza), in quanto consiste nel controllo della rispondenza dell'intervento edificatorio progettato dal privato alle prescrizioni di legge e degli strumenti urbanistici. In assenza di contestazioni da parte dell'ente, che non si è costituito in giudizio, va ritenuta esaurita l'attività istruttoria e, pertanto, non solo il Collegio statuisce l'annullamento del diniego di concessione, del quale è stata riconosciuta l'illegittimità, bensì condanna anche il Comune di San Gimignano al rilascio del provvedimento concessorio richiesto. Per quanto attiene ai profili sanitari, che esulano dalla presente controversia, il Comune di atterrà alle disposizioni vigenti.»

INEDIFICABILI I TERRENI UBICATI IN ZONA F ANCORCHÈ LE DESTINAZIONI PUBBLICHE SIANO REALIZZABILI ANCHE DAL PRIVATO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.10717 del 24/05/2016

Relatore: Maria Cristina Giancola - Presidente: Salvatore Salvago

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → EDIFICABILITÀ → ZTO → ZONA F

Sintesi: L'ubicazione dell'area in zona F avente destinazioni meramente pubblicistiche indicate nelle NTA (edifici pubblici, chiese ecc.), è previsione sufficiente a rendere il terreno inedificabile.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → CRITERI ESTIMATIVI → CRITERIO ANALITICO-RICOSTRUTTIVO → AREE INEDIFICABILI

Sintesi: Nel caso di terreno inedificabile per essere ubicato in zona F avente destinazioni meramente pubblicistiche indicate nelle NTA (edifici pubblici, chiese ecc.), è da escludere l'applicabilità per la determinazione del valore venale, del metodo analitico, rivolto a stabilire tipologie (private) e volumetrie edificabili nel caso non ipotizzabili (gli indici riguardano esclusivamente le opere pubbliche da realizzare).

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → EDIFICABILITÀ → ZTO → ZONA F

Sintesi: Ai fini dell'edificabilità di terreno ubicato in zona F avente destinazioni meramente pubblicistiche indicate nelle NTA (edifici pubblici, chiese ecc.), non può rilevare la circostanza che dette opere possano (in base alle NTA) essere attuate da privati direttamente ovvero tramite strumenti di convenzionamento, in quanto la stessa vale soltanto secondo giurisprudenza, ad escludere che il vincolo rientri nella dicotomia vincoli conformativi-espropriativi, e sia quindi soggetto a decadenza; ma non anche a trasformare il progetto pubblico in edilizia privata ed a renderlo soggetto alle semplici autorizzazioni di cui anche al T.U. n. 327 del 2001, art. 37, comma 4.

Estratto: «La natura illecita dell'occupazione non può attribuire edificabilità legale o maggior valore a terreni che ne sono privi. Tanto la Corte di appello quanto le parti concordemente riferiscono che l'intero terreno è ubicato in zona F avente le destinazioni meramente pubblicistiche indicate nelle NTA (edifici pubblici, chiese ecc.); per cui siffatta previsione è sufficiente a rendere il terreno inedificabile nonché ad escludere sia la rappresentatività dei dati reperiti dal c.t. relativi a terreni ubicati in zone D e C. e sia l'applicabilità per la determinazione del valore venale dell'area, del metodo analitico, rivolto a stabilire tipologie (private) e volumetrie edificabili nel caso non ipotizzabili (gli indici riguardano esclusivamente le opere pubbliche da realizzare); neppure può rilevare la circostanza che dette opere possano (in base alle NTA) essere attuate da privati direttamente ovvero tramite strumenti di convenzionamento, in quanto la stessa vale soltanto secondo la sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 1999 e la giurisprudenza di questa Corte (cfr da ultimo Cass. n. 3620 del 2016) e del Consiglio di Stato, ad escludere che il vincolo rientri nella dicotomia vincoli conformativi-espropriativi, e sia quindi soggetto a decadenza; ma non anche a trasformare il progetto pubblico in edilizia privata (cfr

Cass. SU n. 173 del 2001) ed a renderlo soggetto alle semplici autorizzazioni di cui anche al T.U. n. 327 del 2001, art. 37, comma 4.»

IL COMUNE DEVE RISARCIRE IL DANNO CAGIONATO APPROVANDO UN PIANO DI LOTTIZZAZIONE PRIVATO NON CORRISPONDENTE ALLA CONFORMAZIONE DEI LUOGHI

**CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2488 del 09/06/2016 Relatore:
Raffaele Greco - Presidente: Antonino Anastasi**

PATOLOGIA -> AUTOTUTELA -> PIANI URBANISTICI

Sintesi: Lo scostamento nei confini di proprietà, rispetto a quanto accertato nel piano di lottizzazione, che comporti lo stravolgimento dell'intero equilibrio del piano, può ben essere considerato idoneo e sufficiente a fondare un interesse pubblico concreto e attuale all'intervento in autotutela, diverso da quello al mero ripristino della legalità violata.

Estratto: «6.2. Privo di pregio è anche il secondo mezzo, col quale sono reiterate le doglianze articolate in prime cure avverso le motivazioni addotte dall'Amministrazione a sostegno del proprio intervento in autotutela, censurate per asserita mancata individuazione di specifiche ragioni di pubblico interesse. Sul punto, correttamente l'Amministrazione appellata sottolinea la parziale "correzione di tiro" operata nell'appello rispetto alla tesi sostenuta dall'istante in primo grado: infatti, mentre in quella sede si era affermata l'insussistenza di effettive discrasie nel Piano di lottizzazione, e la piena corrispondenza della situazione dei luoghi esistente rispetto a quella catastale su cui si era fondata la predisposizione del Piano medesimo, nell'odierno gravame si riconosce bensì l'esistenza dello scostamento di circa mt 10 nei confini della proprietà dell'istante, come riscontrato dall'Amministrazione, ma se ne assume l'inidoneità a legittimare la totale caducazione in autotutela dello strumento urbanistico de quo (e del consequenziale titolo edilizio). Tuttavia, sono rimaste prive di confutazione le argomentazioni con le quali il Comune ha sottolineato che lo scostamento accertato, lungi dal costituire una mera questione "interna" fra i due proprietari interessati risolvibile con un intervento correttivo puntuale, comportava lo stravolgimento dell'intero equilibrio del Piano, in quanto:- alterava il rapporto fra i lotti assegnati a ciascun proprietario lottizzante e l'area oggetto dell'intera lottizzazione;- incideva sulla conseguente tabella di ripartizione di oneri e utili, ripercuotendosi quindi sulle posizioni di tutti i lottizzanti;- determinava la creazione di un'area residua pressoché interclusa, non utilizzabile né dai lottizzanti né dal Comune. Tali circostanze, in definitiva, possono ben essere considerate idonee e sufficienti a fondare un interesse pubblico concreto e attuale all'intervento in autotutela, diverso da quello al mero ripristino della legalità violata, e pertanto a destituire di fondatezza le doglianze attoree.»

PIANIFICAZIONE -> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI -> CONVENZIONE URBANISTICA -> RAPPORTO CON LO STRUMENTO URBANISTICO ATTUATIVO

Sintesi: La risoluzione della convenzione urbanistica costituente una vera e propria invalidità derivata per effetto dell'annullamento della retrostante delibera consiliare di approvazione del Piano di

lottizzazione e del permesso di costruire, non è assimilabile al recesso unilaterale di cui all'art. 11, comma 4, l. nr. 241/1990 ed a cui la stessa disposizione ricollega la corresponsione di un indennizzo.

PIANIFICAZIONE -> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI -> CONVENZIONE URBANISTICA -> NATURA E DISCIPLINA APPLICABILE

Sintesi: La speciale disciplina degli accordi integrativi di provvedimento non esclude che su di essi, oltre che con i comuni rimedi civilistici (recesso, risoluzione etc.), la p.a. possa intervenire anche nell'esercizio del proprio potere di autotutela, anche indirettamente attraverso l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi cui accedono.

Estratto: «7.2. Meritevole di rigetto è anche la domanda di indennizzo di cui sub b), in relazione alla quale è sufficiente rilevare che la "risoluzione" della convenzione urbanistica cui si è addivenuti nella specie non pare assimilabile al recesso unilaterale di cui al precitato art. 11, comma 4, l. nr. 241/1990 (ed a cui la stessa disposizione ricollega la corresponsione di un indennizzo), sibbene ad una vera e propria invalidità derivata dalla convenzione medesima per effetto dell'annullamento della retrostante delibera consiliare di approvazione del Piano di lottizzazione e del permesso di costruire; giova precisare, in effetti, che secondo la prevalente dottrina e diffusa giurisprudenza di merito - che qui si condivide - la speciale disciplina degli accordi integrativi di provvedimento non esclude che su di essi, oltre che con i comuni rimedi civilistici (recesso, risoluzione etc.), la p.a. possa intervenire anche nell'esercizio del proprio potere di autotutela, anche indirettamente attraverso l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi cui accedono (ciò che è quanto avvenuto nel caso che qui occupa).»

PIANIFICAZIONE -> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI -> PIANO DI LOTTIZZAZIONE -> DOVERI DI VERIFICA DEL COMUNE

Sintesi: Se è vero che nella lottizzazione a iniziativa privata il progetto è predisposto da tecnico incaricato dagli stessi proponenti, è però incontestabile che al Comune, prima di approvare il piano ai sensi dell'art. 28, comma 13, della legge 17 agosto 1942, nr. 1150, incombe un dovere di verifica circa la rispondenza del progetto alla reale conformazione dei luoghi.

Sintesi: L'eventuale responsabilità del progettista nella predisposizione di un piano di lottizzazione ad iniziativa privata non è idonea a escludere del tutto la concorrente responsabilità dell'Amministrazione, potendo al più configurarsi un'ipotesi di concorso dei soggetti danneggiati nella causazione dell'evento dannoso, che assume rilievo ai fini della quantificazione del danno risarcibile ex art. 1227 cod. civ..

Estratto: «7.3.2.2. Con riguardo al secondo aspetto, la Sezione non può esimersi dall'osservare che, se è vero che nella lottizzazione a iniziativa privata il progetto è predisposto da tecnico incaricato dagli stessi proponenti, è però incontestabile che al Comune, prima di approvare il piano ai sensi dell'art. 28, comma 13, della legge 17 agosto 1942, nr. 1150, incombe un dovere di verifica circa la rispondenza del progetto alla reale conformazione dei luoghi. Ne deriva che l'eventuale responsabilità del progettista non è idonea a escludere del tutto la concorrente responsabilità dell'Amministrazione, potendo al più configurarsi un'ipotesi di concorso dei soggetti danneggiati nella causazione dell'evento dannoso, che assume rilievo ai fini della quantificazione del danno risarcibile ex art. 1227 cod. civ.»

PATOLOGIA -> RISARCIMENTO DEL DANNO -> DANNO -> DA ATTO LECITO -> ANNULLAMENTO ATTO FAVOREVOLE

Sintesi: Deve considerarsi chiaramente violativa del dovere di comportarsi secondo buona fede nei rapporti con i privati la condotta del Comune il quale, sia pure a breve distanza di tempo, solo dopo