

anno 7 numero 1 gennaio febbraio 2017

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 7 numero 1
gennaio febbraio 2017





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 © 2017 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 8 marzo 2017 | Materia: urbanistica ed edilizia | Tipologia: notiziario | Formato: digitale, pdf | ISSN 2039-6678 | Collana: Osservatorio di giurisprudenza, a cura di Paolo Loro | NIC: 279 | codice: URB37 | 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.

TITOLO EDILIZIO -> ABUSI EDILIZI -> SANATORIA -> CONDONO -> PRESUPPOSTI -> IN GENERALE

Sintesi: In forza dell'art. 32, comma 27, lett. d), del d.l. n. 269/2003 (conv. con l. n. 326/2003) i presupposti che debbono contestualmente sussistere, ai fini del rigetto della domanda di sanatoria di un abuso edilizio, sono la sussistenza di un vincolo anteriore all'abuso, l'assenza o difformità dal titolo abilitativo prescritto ed il contrasto con norme urbanistiche e con prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Estratto: «Ciò premesso, è certamente infondata la prima motivazione del diniego di condono sopra riportata, poiché la presunta sussistenza di una fattispecie di lottizzazione abusiva trova decisiva confutazione nella circostanza per cui il frazionamento del limitrofo complesso immobiliare è stato riconosciuto legittimo dallo stesso Comune di Sperlonga, tramite la già ricordata nota del Sindaco prot. n. 14529 del 23 settembre 2002. In dettaglio, la predetta nota sindacale ha affermato la possibilità per la C.T.A. Punta Cetarola S.r.l. di procedere alla vendita, anche frazionata, del complesso turistico-ricettivo senza tenere conto del vincolo alberghiero, in virtù della sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 1981, che ha dichiarato l'illegittimità della proroga del citato vincolo contenuta nell'art. 5 del d.l. n. 460/1967, conv. con l. n. 628/1967 (v. all. 8 al ricorso). Ed è evidente che tale vendita frazionata ad altro non si riferisce, se non all'alienazione quali insediamenti abitativi delle unità immobiliari realizzate nel complesso turistico-alberghiero: non si può, infatti, seriamente pensare che, nella nota sindacale del 2002, la vendita frazionata dei singoli immobili fosse reputata compatibile con il mantenimento per gli stessi della destinazione alberghiera o, comunque, turistico-ricettiva, visto che detta nota muove proprio dal presupposto del venir meno del citato vincolo di destinazione. Ne consegue che il privato vantava un legittimo e genuino affidamento in merito alla decadenza del vincolo alberghiero per le unità del complesso denominato "Punta Cetarola": affidamento, peraltro, rinforzato dalla deliberazione della Giunta Municipale di Sperlonga 26 gennaio 2007, n. 18, recante l'assenso del succitato Comune alla cancellazione del vincolo alberghiero. Quanto si è appena esposto consente di superare la questione della possibilità o meno di stabilire un legame tra il frazionamento del complesso turistico-alberghiero "Punta Cetarola" e la realizzazione delle unità abitative per cui è causa (nn. 41 e 42), poiché, anche ove un simile collegamento potesse ipotizzarsi, la fattispecie all'esame non sarebbe, comunque, configurabile in termini di lottizzazione abusiva. Discorso completamente diverso deve farsi, invece, per la seconda motivazione addotta dal Comune di Sperlonga a supporto del diniego di sanatoria. Tale motivazione - imperniata, come si è accennato, sulla presenza della causa ostativa al condono prevista dall'art. 32, comma 27, lett. d), della l. n. 326/2003 e dall'art. 3, comma 1, lett. b), della l.r. n. 12/2004 - appare esente da censure, per le stesse ragioni già illustrate da questa Sezione nei molti precedenti su analoga questione (cfr., ex multis, T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 17 novembre 2014, n. 961 e n. 963; id., 16 luglio 2014, n. 598; id., n. 587/2014, cit.). Più precisamente: delle poc'anzi menzionate disposizioni di legge, l'art. 32, comma 27, lett. d), del d.l. n. 269/2003 (conv. con l. n. 326/2003), recita che - fermo restando quanto previsto dagli artt. 32 e 33 della l. n. 47/1985 - le opere abusive non sono, comunque, suscettibili di sanatoria, ove siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, purché istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici; - ai sensi dell'art. 32, comma 27, lett. d), cit., pertanto, i presupposti che debbono contestualmente sussistere, ai fini del rigetto della domanda di sanatoria di un abuso edilizio, sono la sussistenza di un vincolo anteriore all'abuso, l'assenza o difformità dal titolo abilitativo prescritto ed il contrasto con norme urbanistiche e con prescrizioni degli strumenti urbanistici (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 3 dicembre 2012, n. 10079; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 16 luglio 2014, n. 599); - l'art. 3, comma 1, lett. b), della l.r. n. 12/2004, a propria volta, stabilisce che - ferma restando la disciplina degli artt.

32 e 33 della l. n. 47/1985 e dell'art. 32, comma 27, lett. d), cit. - non è in ogni caso possibile la sanatoria delle opere abusive realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, in assenza od in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su degli immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali;- in particolare, la legge regionale del Lazio, escludendo dalla sanatoria gli immobili abusivi siti in zone vincolate, pur se costruiti anteriormente all'apposizione del vincolo, rende irrilevante la data di realizzazione dell'abuso, mentre concentra l'esame sull'ulteriore presupposto della non conformità del manufatto alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 7 aprile 2014, n. 3755; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, n. 599/2014, cit.);»

TITOLO EDILIZIO -> ABUSI EDILIZI -> SANATORIA -> RAPPORTO CON IL GIUDIZIO PENALE

Sintesi: L'istanza di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 1 della l. n. 308/2004 rileva solo ai fini del conseguimento di un condono penale, con effetti di estinzione del reato ambientale, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative.

Estratto: «Ancora, è destituita di fondamento la censura relativa alla mancata previa trattazione dell'istanza di compatibilità paesaggistica presentata dalla C.T.A. Punta Cetarola S.r.l. ex l. n. 308/2004 (v. all. 13 al ricorso), in quanto per la costante giurisprudenza, anche della Sezione (cfr. T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 18 dicembre 2013, n. 979; id. 17 luglio 2012, n. 563; id., 8 marzo 2012, n. 203), l'istanza di compatibilità paesaggistica ex art. 1 della l. n. 308/2004 rileva solo ai fini del conseguimento di un condono penale, con effetti di estinzione del reato ambientale, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative: ciò si evince dalla lettera stessa della legge (cfr. art. 1, comma 37, cit.), la quale ha riguardo ai soli effetti penali, senza menzionare in alcun modo quelli amministrativi, vista, altresì, l'assenza di norme di coordinamento con la disciplina relativa al condono edilizio, che è la risultante di un complesso bilanciamento di interessi, con plausibile limitazione dell'operatività del condono, nelle aree vincolate, alle sole opere conformi alle previsioni urbanistiche (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. VI, 2 marzo 2010, n. 1200). Da ultimo, è priva di fondamento la doglianza secondo cui, essendo il manufatto da condonare sito nella Sottozona "G4", per la quale non è previsto alcun piano attuativo, il contrasto dello stesso con le previsioni del P.R.G. non ne impedirebbe la sanatoria, giacché il medesimo P.R.G. fungerebbe da piano attuativo, rendendo, così, condonabili le due unità abitative. È evidente, al contrario, che la citata Sottozona G4 non può essere assoggettata a piani attuativi tali da rendere sanabile l'immobile in discorso, e che un simile ruolo non può essere svolto dal P.R.G.. Ove si opinasse diversamente, infatti, verrebbe pregiudicata la finalità di salvaguardia propria della destinazione impressa all'area su cui ricade l'immobile: finalità resa manifesta dalla disciplina della Sottozona G4, che mira alla conservazione dell'attuale stato urbanistico ed edilizio e, per gli edifici esistenti, ammette esclusivamente gli interventi di manutenzione, o quelli di restauro e risanamento conservativo.»

IL COMUNE DEVE PREDISPORRE LE CONDIZIONI PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE PRIMARIA E SECONDARIA

TAR LAZIO, SEZIONE II BIS ROMA n.8951 del 02/08/2016 Relatore:
Antonio Andolfi - Presidente: Elena Stanizzi

TITOLO EDILIZIO -> OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA -> OPERE COMUNALI

Sintesi: Il comune è obbligato, quale ente responsabile del procedimento di autorizzazione dell'attività edilizia, oltre che della realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, di predisporre, quanto meno, le condizioni affinché tali opere siano realizzate.

TITOLO EDILIZIO -> OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA -> ACQUE PUBBLICHE

Sintesi: È illegittimo il provvedimento del comune di diniego all'autorizzazione allo scarico delle acque nella fognatura pubblica degli edifici debitamente autorizzati mediante rilascio del permesso di costruire.

Estratto: «In punto di legittimità, occorre tenere presente l'articolo 12 del testo unico sull'edilizia, d.p.r. numero 380 del 2001 che, al comma 2, subordina il rilascio del permesso di costruire alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione, da parte del Comune, dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso. Ne discende l'obbligo, gravante sul Comune, in quanto ente responsabile del procedimento di autorizzazione dell'attività edilizia, oltre che della realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, di predisporre, quanto meno, le condizioni affinché tali opere siano realizzate. In applicazione del principio giuridico appena annunciato, l'attività del Comune resistente, espressa nel provvedimento negativo impugnato, deve essere ritenuta illegittima, ricorrendo il vizio di eccesso di potere, sotto il profilo sintomatico della contraddittorietà tra atti. È in contraddizione con il rilascio del permesso di costruire il diniego di autorizzazione allo scarico delle acque nella fognatura pubblica degli edifici debitamente autorizzati. Se il Comune avesse ritenuto impossibile o improbabile o eccessivamente difficile consentire lo scarico delle acque dal lotto dei ricorrenti, avrebbe dovuto astenersi dal rilascio del permesso di costruire. In caso di diversa valutazione, il Comune avrebbe dovuto adoperarsi per il perfezionamento della procedura di autorizzazione allo scarico almeno entro il triennio dall'autorizzazione edilizia, per coerenza con la decisione di consentire l'attività edilizia. La condotta contraddittoria del Comune manifesta i sintomi del vizio di eccesso di potere, per difetto di istruttoria oltre che per contraddittorietà tra provvedimenti successivamente adottati. Se pure è vero che i permessi di costruire rilasciati alla ricorrente erano esplicitamente delimitati nella loro efficacia da un diniego alla autorizzazione agli scarichi, è innegabile che tale diniego non avrebbe dovuto legittimamente persistere a tempo indeterminato. Il limite massimo triennale di durata del diniego può essere desunto dalla richiamata norma del testo unico sull'edilizia di cui all'art. 12, c. 2, ove è prescritto l'obbligo di urbanizzazione nel triennio successivo al permesso di costruire. Ciò non significa che alla scadenza del triennio il Comune sia tenuto ad autorizzare indiscriminatamente l'autorizzazione agli scarichi per gli edifici costruiti dalla società ricorrente. Piuttosto, deve riconoscersi gravante sul Comune l'obbligo di attivare tutti gli strumenti tecnici e amministrativi idonei a consentire l'allacciamento alla fognatura in termini sostenibili dal punto di vista ambientale e da quello igienico-sanitario. L'omissione, da parte dell'amministrazione comunale, di una efficace attività di coordinamento con le altre pubbliche

amministrazioni competenti vizia, sempre per eccesso di potere, il provvedimento negativo impugnato, risultando palese una carente previsione degli sviluppi urbanistici della zona per cui erano rilasciati i permessi di costruire, alla luce delle problematiche tecniche involgenti la gestione del depuratore e i necessari lavori di adeguamento dell'impianto. Pertanto, in accoglimento del proposto ricorso, deve essere annullato il provvedimento impugnato, al fine del riesame, da parte della competente amministrazione comunale, di tutti gli ostacoli tecnici e di fatto che hanno impedito il perfezionamento della procedura autorizzativa, in vista di un celere superamento degli stessi.»

GLI ONERI DI URBANIZZAZIONE VANNO CORRISPOSTI NEL CASO IN CUI L'INTERVENTO DETERMINI UN AUMENTO DEL CARICO URBANISTICO

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II MILANO n.1561 del 04/08/2016

Relatore: Stefano Celeste Cozzi - Presidente: Mario Mosconi

TITOLO EDILIZIO -> ONERI E CONTRIBUTI -> CONTRIBUTO DI URBANIZZAZIONE -> PRESUPPOSTI

Sintesi: Gli oneri di urbanizzazione vanno corrisposti solo nel caso in cui l'intervento determini un aumento del carico urbanistico, e cioè determini la necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione ovvero l'esigenza di utilizzare più intensamente quelle già esistenti.

Sintesi: In caso di ristrutturazione di un edificio già esistente gli oneri di urbanizzazione sono dovuti laddove l'intervento abbia provocato un aumento del carico urbanistico.

Estratto: «16. Stabilisce l'art. 11, secondo comma, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) che il permesso di costruire è oneroso.17. Analoga disposizione è contenuta nel successivo art. 16, primo comma, dello stesso d.P.R., in base al quale .18. Come si vede queste disposizioni, se da un lato sono chiarissime nel correlare il rilascio del permesso di costruire al pagamento di un contributo, da altro lato non chiariscono a quale tipologia di interventi esso sia riferibile. 19. La giurisprudenza, nell'interpretare queste disposizioni e nell'interpretare le disposizioni previgenti che avevano analogo contenuto, ha affermato il principio secondo cui, per stabilire in quali casi sussiste l'obbligo di versamento del contributo, occorre distinguere fra importi dovuti a titolo di oneri di urbanizzazione ed importi dovuti a titolo di costo di costruzione. 20. Per quanto riguarda specificamente i primi (che sono quelli che interessano ai fini della soluzione della presente controversia), si ritiene che, poiché la loro funzione è quella di far sì che il costruttore partecipi ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la costruzione ne ritrae, essi vanno corrisposti solo nel caso in cui l'intervento determini un aumento del carico urbanistico, e cioè determini la necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione ovvero l'esigenza di utilizzare più intensamente quelle già esistenti (Consiglio di Stato, sez. VI, 2 luglio 2015, n. 3298; id., sez. V, 13 maggio 2014 n. 2437).21. In applicazione di questo principio, si sostiene che - mentre, in caso di nuova costruzione, gli oneri di urbanizzazione vanno sicuramente corrisposti - in caso di ristrutturazione di un edificio già esistente, occorre appunto verificare, per stabilirne la debenza, se l'intervento abbia o meno provocato un aumento del carico urbanistico (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 29 ottobre 2015, n. 4950; id., Sez. IV, 29 aprile 2004, n. 2611).»

OPERE ED INTERVENTI → NATURA DEGLI INTERVENTI → RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA → NATURA E DIFFERENZE DA ALTRI INTERVENTI

Sintesi: Ciò che contraddistingue la manutenzione straordinaria dalla ristrutturazione edilizia è proprio il fatto che quest'ultima determina un'alterazione dell'originaria fisionomia e consistenza fisica dell'immobile, elementi questi incompatibili con il concetto di manutenzione straordinaria, che presuppone invece la realizzazione di opere che lascino inalterata la struttura dell'edificio e la distribuzione interna della sua superficie.

OPERE ED INTERVENTI → NATURA DEGLI INTERVENTI → MUTAMENTO DI DESTINAZIONE D'USO → AUMENTO DEL CARICO URBANISTICO

Sintesi: L'aumento del carico urbanistico non si realizza solo in caso di modifica della destinazione funzionale dell'immobile, ben potendo accadere che esso si determini anche qualora la destinazione non venga mutata, essendo a tal fine esclusivamente rilevante la circostanza che le opere si prestino a rendere la struttura un polo di attrazione per un maggior numero di persone con conseguente necessità di più intenso utilizzo delle urbanizzazioni esistenti.

Estratto: «23. Nella Regione Lombardia vige però una norma che, a differenza di quelle statali, indica espressamente le categorie di interventi cui è correlato l'obbligo di corresponsione degli oneri di urbanizzazione. Si tratta dell'art. 43, primo comma, della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), il quale stabilisce che .24. Come si vede, questa disposizione non distingue, all'interno della categoria della ristrutturazione edilizia, fra interventi che determinano ed interventi che non determinano un aumento del carico urbanistico.25. Si potrebbe dunque ritenere che, in forza di questa norma, nella Regione Lombardia tutti gli interventi di ristrutturazione, compresi quelli che non implicano un aumento del carico urbanistico, siano assoggettati al pagamento degli oneri di urbanizzazione.26. Ritiene comunque il Collegio che per la soluzione della presente controversia si possa prescindere dall'analisi del rapporto fra normativa statale e normativa regionale in quanto, come subito si dimostrerà, la ricorrente, nel caso concreto, ha realizzato un intervento di ristrutturazione edilizia che ha determinato un aumento del carico urbanistico. 27. In proposito, si deve osservare che il capannone di cui è causa era originariamente destinato a deposito ed era completamente aperto e privo di impianti. Con le opere oggetto del permesso di costruire n. 5/2014, la ricorrente - che intende adibire l'immobile a sede di un impianto di trattamento dei rifiuti ferrosi - ha realizzato al suo interno diversi locali adibiti a spogliatoio e due blocchi di uffici; il tutto ovviamente corredato da impianti di riscaldamento, impianto d'aria e di illuminazione. Sono stati inoltre realizzati gli impianti fognari, si è provveduto a modificare gli ingressi, in modo da renderli funzionali alla nuova destinazione, e si sono aperte nuove finestre nella parte adibita a spogliatoio.28. Ritiene il Collegio che tutte queste opere abbiano profondamente modificato l'originaria conformazione del fabbricato trasformandolo in un organismo edilizio del tutto diverso.29. In questo quadro non si può ritenere, come pretende di fare la ricorrente, che gli interventi di cui si discute possano essere ascritti alla categoria della manutenzione straordinaria.30. Va invero osservato che ciò che contraddistingue la manutenzione straordinaria dalla ristrutturazione edilizia è proprio il fatto che quest'ultima determina un'alterazione dell'originaria fisionomia e consistenza fisica dell'immobile, elementi questi incompatibili con il concetto di manutenzione straordinaria, che presuppone invece la realizzazione di opere che lascino inalterata la struttura dell'edificio e la distribuzione interna della sua superficie (cfr. Consiglio di Stato, sez. V 14 aprile 2016, n. 1510; id., 12 novembre 2015, n. 5184; T.A.R. Liguria, sez. I, 12 novembre 2015, n. 911).31. Si deve inoltre rilevare che l'intervento realizzato dalla ricorrente, contrariamente da quanto da essa sostenuto, ha determinato un aumento del carico urbanistico. Come detto, infatti, l'immobile di cui è causa era adibito in precedenza a semplice deposito e, per questa ragione, non destinato alla permanenza

di persone. Dopo l'intervento oggetto del permesso di costruire n. 5/2014, lo stesso immobile è stato adibito a sede di un impianto di trattamento di rifiuti ferrosi, ed è stato attrezzato affinché in esso possano operare i relativi addetti (significativi sono la realizzazione degli spogliatoi, degli uffici e degli impianti di riscaldamento).³². Non si può dunque negare che l'intervento abbia determinato un aumento del carico urbanistico; e ciò, è bene precisare, nonostante la destinazione funzionale sia rimasta quella produttiva.³³. A quest'ultimo proposito preme al Collegio osservare che l'aumento del carico urbanistico non si realizza solo in caso di modifica della destinazione funzionale dell'immobile, ben potendo accadere che, come nel caso in esame, esso si determini anche qualora la destinazione non venga mutata, essendo a tal fine esclusivamente rilevante la circostanza che le opere si prestino a rendere la struttura un polo di attrazione per un maggior numero di persone con conseguente necessità di più intenso utilizzo delle urbanizzazioni esistenti (si pensi, per fare un altro esempio, al caso in cui da un edificio già adibito a funzioni residenziali si ricavino ulteriori unità abitative senza aumento della superficie).»

LA VALUTAZIONE CIRCA LA POSSIBILITÀ DI SOSTITUIRE LA DEMOLIZIONE CON LA SANZIONE PECUNIARIA VA EFFETTUATA CON L'ADOZIONE DELL'ORDINE DI ESECUZIONE

TAR CAMPANIA, SEZIONE I SALERNO n.1811 del 04/08/2016 Relatore:
Giovanni Sabato - Presidente: Giovanni Sabato

TITOLO EDILIZIO -> ABUSI EDILIZI -> SANZIONI -> DEMOLIZIONE -> SANZIONI
PECUNIARIE PER L'INOTTEMPERANZA

Sintesi: In applicazione dell'art. 34 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, la valutazione circa la rilevanza dell'abuso e la possibilità di sostituire la demolizione con la sanzione pecuniaria deve essere effettuata nel momento in cui, non essendo stato spontaneamente ottemperato dal privato l'ordine di demolizione, viene emanato il conseguente ordine di esecuzione in danno.

Estratto: «3. Per quanto attiene alla deduzione sub 3), la circostanza evidenziata dalla ricorrente, della presentazione di istanza ex art. 34 d.P.R. n. 380/2001 ancora inesitata, non si traduce in un motivo di doglianza in grado di inficiare la legittimità dell'atto impugnato. Va ad ogni modo ribadito il costante orientamento giurisprudenziale (T.A.R. Genova, sez. I, 17 settembre 2015, n. 737), secondo cui, in applicazione dell'art. 34 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, la valutazione circa la rilevanza dell'abuso e la possibilità di sostituire la demolizione con la sanzione pecuniaria deve essere effettuata nel momento in cui, non essendo stato spontaneamente ottemperato dal privato l'ordine di demolizione, viene emanato il conseguente ordine di esecuzione in danno. Soltanto nella seconda fase, pertanto, non può essere ritenuta legittima l'ingiunzione a demolire sprovvista di qualsiasi valutazione relativa all'entità degli abusi commessi e alla possibile sostituzione della demolizione con la sanzione pecuniaria.»

IN PRESENZA DI MANUFATTI ABUSIVI NON CONDONATI NÉ SANATI GLI INTERVENTI ULTERIORI RIPETONO LE CARATTERISTICHE DI ILLEGITTIMITÀ DELL'OPERA PRINCIPALE

TAR CAMPANIA, SEZIONE VII NAPOLI n.4046 del 08/08/2016 Relatore:
Diana Caminiti - Presidente: Alessandro Pagano

TITOLO EDILIZIO -> ABUSI EDILIZI -> INTERVENTI SUCCESSIVI

Sintesi: In presenza di manufatti abusivi non condonati né sanati, gli interventi ulteriori ripetono le caratteristiche di illegittimità dell'opera principale, alla quale ineriscono strutturalmente, sicché non può ammettersi la prosecuzione dei lavori abusivi a completamento di opere che, fino al momento di eventuali sanatorie, devono ritenersi comunque abusive.

Estratto: «8. Il motivo è fondato nel senso di seguito precisato.8.1. Ed invero se la pendenza della procedura di condono preclude la realizzazione, senza autorizzazione, di interventi ulteriori -che se realizzati devono considerarsi comunque abusivi e sottoposti alla medesima sanzione demolitoria dell'immobile principale cui accedono- non impedisce la realizzazione di interventi di completamento ulteriori, previo rispetto della procedura autorizzativa di cui all'art 35 l. 47/85 e, ove come nella specie, l'immobile insista in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, previo rilascio del nulla osta paesaggistico: ciò fermo restando che gli stessi sono realizzati sotto la responsabilità dell'istante e pertanto la loro legittimità è subordinata al successivo rilascio del condono, ripetendo, giova ricordarlo, dette opere le medesime caratteristiche dell'immobile principale cui accedono. Infatti, secondo il costante orientamento seguito dalla Sezione in presenza di manufatti abusivi non condonati né sanati, gli interventi ulteriori (sia pure riconducibili, nella loro oggettività, alle categorie della manutenzione straordinaria, del restauro e/o risanamento conservativo, della ristrutturazione, della realizzazione di opere costituenti pertinenze urbanistiche) ripetono le caratteristiche di illegittimità dell'opera principale, alla quale ineriscono strutturalmente, sicché non può ammettersi la prosecuzione dei lavori abusivi a completamento di opere che, fino al momento di eventuali sanatorie, devono ritenersi comunque abusive. Ciò non significa negare in assoluto la possibilità di intervenire su immobili rispetto ai quali pende istanza di condono, ma solo affermare che, a pena di assoggettamento della medesima sanzione prevista per l'immobile abusivo cui ineriscono, ciò deve avvenire nel rispetto delle procedure di legge, ovvero segnatamente dell'art. 35, l. n. 47 del 1985" (T.A.R. Campania Napoli, sez. VI, 3 dicembre 2010, n. 26788; T.A.R. Campania Napoli, VII, 19 aprile 2012 n. 3617). In particolare l'art. 35 comma 13 l. 47/85 dispone "Decorsi centoventi giorni dalla presentazione della domanda e, comunque, dopo il versamento della seconda rata dell'oblazione, il presentatore dell'istanza di concessione o autorizzazione in sanatoria può completare sotto la propria responsabilità le opere di cui all'art. 31 non comprese tra quelle indicate dall'art. 33. A tal fine l'interessato notifica al comune il proprio intendimento, allegando perizia giurata ovvero documentazione avente data certa in ordine allo stato dei lavori abusivi, ed inizia i lavori non prima di trenta giorni dalla data della notificazione. L'avvenuto versamento della prima e della seconda rata, seguito da garanzia fideiussoria per il residuo, abilita gli istituti di credito a concedere mutui fondiari ed edilizi. I lavori per il completamento delle opere di cui all'art. 32 possono essere eseguiti solo dopo che siano stati espressi i pareri delle competenti Amministrazioni. I lavori per il completamento delle opere di cui al quarto comma dell'art. 32 possono essere eseguiti solo dopo che sia stata dichiarata la disponibilità dell'ente proprietario a concedere l'uso del suolo".»

I SOPPALCHI NON RICHIEDONO IL PERMESSO DI COSTRUIRE LADDOVE NON CREINO UN AMBIENTE ABITATIVO

TAR LAZIO, SEZIONE I QUATER ROMA n.9207 del 08/08/2016
Relatore: Fabio Mattei - Presidente: Salvatore Mezzacapo

TITOLO EDILIZIO → OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA → SOPPALCHI

Sintesi: I soppalchi possono ritenersi sottratti al regime del permesso di costruire, ove qualificabili come interventi di restauro o risanamento conservativo, solo qualora siano di modeste dimensioni e non siano idonei a creare un ambiente abitativo.

Estratto: «Il Collegio osserva, al fine del decidere, che la realizzazione del soppalco, in ragione delle suindicate dimensioni, ha comportato un consistente incremento di superfici utile dell'abitazione principale, tenuto conto sia della sua superficie complessiva che dell'altezza massima, dal colmo al piano di calpestio del soppalco stesso, ed il conseguente aumento del carico urbanistico preesistente, tanto da far ritenere l'intervento in contestazione tra quelli che l'art. 10, comma 1, lett. c, d.p.r. n. 380/2001, indica quali interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, subordinati a permesso di costruire e, dunque, non assoggettabili a denuncia d'inizio attività come preteso dai ricorrenti. Deve inoltre osservarsi come, secondo un costante insegnamento giurisprudenziale del giudice amministrativo dal quale il Collegio ritiene non doversi discostare, i soppalchi possono ritenersi sottratti al regime del permesso di costruire, ove qualificabili come interventi di restauro o risanamento conservativo, solo qualora siano di modeste dimensioni e non siano idonei a creare un ambiente abitativo, al contrario non rientrando nell'ambito degli interventi di restauro o risanamento conservativo, ma nel novero degli interventi di ristrutturazione edilizia, qualora arrechino, come nel caso di specie, una modifica della superficie utile dell'appartamento, con conseguente aggravio del carico urbanistico.»

LA SOPRAELEVAZIONE NECESSITA DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

TAR CAMPANIA, SEZIONE I SALERNO n.1817 del 09/08/2016 Relatore:
Giovanni Sabato - Presidente: Amedeo Urbano

TITOLO EDILIZIO → OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA → SOPRAELEVAZIONI

Sintesi: La sopraelevazione, realizzando un ampliamento dell'edificio al di fuori della sagoma originaria configura una nuova costruzione necessitante del permesso di costruire.

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → SANZIONI → SOGGETTI → ACQUIRENTE

Sintesi: L'obbligo di emanare le ordinanze di demolizione di un'opera edilizia abusiva o di riduzione in pristino dello stato dei luoghi anche nei confronti di chi risulti essere il proprietario sussiste

indipendentemente dall'essere anche responsabile delle opere abusive attesa la natura non meramente sanzionatoria ma ripristinatoria dell'ordine di demolizione.

TITOLO EDILIZIO -> ABUSI EDILIZI -> SANZIONI -> DEMOLIZIONE -> PROVVEDIMENTO
-> NATURA VINCOLATA

Sintesi: L'ordine di demolizione, come tutti i provvedimenti sanzionatori edilizi, è un atto vincolato che non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla demolizione, non potendo ammettersi l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può giammai legittimare.

Estratto: «Col primo mezzo, parte ricorrente si duole dell'erroneità dei plurimi rilievi sollevati con il provvedimento di diniego. Invoca, in particolare, l'applicazione dell'art. 4 comma 2 della L.R.C. n. 19/2009, in virtù del quale "è consentito, per uso abitativo, l'ampliamento fino al venti per cento della volumetria esistente per...c) edifici residenziali composti da non più di tre piani fuori terra, oltre all'eventuale piano sottotetto". Parte ricorrente assume che, nel caso di specie, ricorrerebbe tale presupposto, trattandosi di un edificio con destinazione residenziale e di un incremento volumetrico nei limiti del 20% del fabbricato preesistente, e la norma sarebbe applicabile anche agli interventi già realizzati. Valorizza a tal uopo la statuizione di cui all'art. 1 - comma 73, lett. f della L.R.C. n. 16/2014 che ha introdotto, all'art. 12 della L.R.C. n. 19/2009, il seguente comma 4 bis: "possono essere autorizzati gli interventi già realizzati alla data di entrata in vigore delle presenti norme e ad essa conformi". Per quanto quindi attiene: a) al mancato rispetto delle norme in materia di distanze tra edifici (per quanto attiene alla sopraelevazione sul lato ovest e sul lato est) di cui al D.M. n. 1444/1968 nonché previste dall'art. 12 - comma 3 delle N.T.A. del Comune, parte ricorrente evidenzia il carattere derogatorio della disciplina sul Piano Casa rispetto agli strumenti urbanistici vigenti ed assume l'inapplicabilità dell'art. 9 del d.m. n. 1444/1968, non trattandosi di nuova costruzione e perché l'immobile originario sarebbe stato realizzato in aderenza al fabbricato confinante. L'art. 9 non sarebbe inoltre applicabile sia in relazione alla sopraelevazione ad uso abitativo del piano ovest - tenendo conto solo della parte costituente volumetria urbanistica rispetto al confine perché vi sarebbe una parete cieca che fronteggia altra parete cieca - sia in ordine alla copertura a tetto sul lato est, tenuto conto della distanza tra l'abbaino e l'edificio confinante: la censura non coglie nel segno, avuto riguardo alla consistenza dell'intervento quale nuova costruzione (v. T.A.R. Bari - Puglia - sez. III, 26 febbraio 2015, n. 369, secondo cui "È pacifico che la sopraelevazione, realizzando un ampliamento dell'edificio al di fuori della sagoma originaria è disciplinata dall'art. 3, comma 1), lett. e.1) d.P.R. 380/01, secondo il quale si considera nuova costruzione l'ampliamento degli edifici all'esterno della sagoma esistente da intendersi questa come la conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro, considerato in senso verticale e orizzontale") e dalla stessa relazione tecnica allegata al ricorso si prende atto, sul confine lato est, di "una parete con luce ingrediente" posto sul fabbricato che fronteggia la proprietà Sandonato e ciò è sufficiente ai fini dell'applicazione della disciplina in materia di distanze; b) al contrasto dell'intervento di copertura a tetto sul lato ovest con l'art. 38 del R.E.C. per la presenza di un impluvio, parte ricorrente evidenzia, ancora una volta, il carattere derogatorio della disciplina sul Piano Casa: la censura è infondata, in quanto il citato art. 38 è disposizione, che peraltro sottende esigenze di ordine tecnico e sanitario, contenuta nel regolamento edilizio del Comune e pertanto non concerne gli "strumenti urbanistici", ai quali la portata derogatoria della norma invocata espressamente si riferisce; c) all'errata valutazione della base di calcolo ai fini della determinazione della volumetria premiale, parte ricorrente assume la mancata considerazione di quanto statuito dall'art. 34, comma 2 ter del d.P.R. n. 380/2001 (ove esclude la parziale difformità nel caso di variazioni nei limiti del 2% della volumetria in progetto): la censura è infondata, in quanto tale percentuale di tolleranza non

equivale a volumetria assentita;d) alla mancanza di un'adeguata superficie finestrata (rapporto aer-illuminante), parte ricorrente assume che la competenza sul punto sarebbe dell'ASL invece che dell'ente comunale: la censura è infondata, in quanto l'art. 20 del T.U. Edilizia (d.P.R. n. 380/2001), rubricato "procedimento per il rilascio del permesso di costruire", contempla la necessità che il progetto sia conforme anche alle norme igienico-sanitarie;e) al mancato accatastamento, parte ricorrente assume che l'art. 4, comma 6 L.R.C. n. 19/09, non sarebbe applicabile al caso, come quello di specie, in cui il titolo edilizio è postumo rispetto alla realizzazione delle opere: la censura è infondata, in quanto la norma applicata non contiene alcuna deroga e l'accatastamento non è precluso dalla mancanza del titolo abilitativo delle opere. Infondata è quindi il ricorso nella parte in cui si impugna il provvedimento di diniego. Nemmeno colgono le segno le censure articolate avverso il provvedimento demolitorio, in quanto: l'obbligo di emanare le ordinanze di demolizione di opera edilizia abusiva o di riduzione in pristino dello stato dei luoghi anche nei confronti di chi risulti essere il proprietario, per come sancito a livello normativo, sussiste indipendentemente dall'essere anche responsabile delle opere abusive, essendo il proprietario individuato dalla norma tra i soggetti che sono comunque in grado di porre fine alla situazione antigiuridica, indipendentemente dal coinvolgimento o meno nella realizzazione dell'abuso, in considerazione della natura non meramente sanzionatoria, ma ripristinatoria dell'ordine di demolizione (da ultimo, T.A.R. Roma - Lazio - sez. I, 22 aprile 2016, n. 4721);- il fatto dell'intercorso lungo tempo dalla realizzazione dell'abuso al provvedimento sanzionatorio non elide né aggrava quanto a motivazione il doveroso e imprescrittibile esercizio del potere sanzionatorio da parte della P.A.. Invero, l'ordine di demolizione, come tutti i provvedimenti sanzionatori edilizi, è un atto vincolato che non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla demolizione, non potendo ammettersi l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può giammai legittimare (da ultimo, T.A.R. Roma - Lazio - sez. I, 13 giugno 2016, n. 6744);- lungi dal configurare la demolizione un atto endoprocedimentale stante la sua chiara natura di ingiunzione atta a definire il procedimento repressivo, l'atto sanzionatorio in questione, in ragione del carattere vincolato che lo caratterizza, non deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento. In ogni caso, può ritenersi applicabile il disposto dell'art. 21 octies, l. n. 241 del 1990, ai sensi del quale non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti, vertendosi in ambito provvedimento vincolato e risultando che il contenuto dispositivo del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (da ultimo, T.A.R. Napoli - Campania - sez. VI, 12 maggio 2016, n. 2433).»

L'OPERA CONFORME AL TITOLO EDILIZIO MA IN CONTRASTO CON LA NORMA URBANISTICA NON È OGGETTO DI SANZIONE AMMINISTRATIVA

TAR ABRUZZO n.482 del 09/08/2016 Relatore: Maria Abbruzzese -
Presidente: Antonio Amicuzzi

PATOLOGIA → AUTOTUTELA → TITOLO EDILIZIO → AFFIDAMENTO →
RAPPRESENTAZIONE ERRATA DELLA REALTÀ

Sintesi: La falsa o inesatta rappresentazione dello stato di luoghi in base al quale un soggetto chieda di effettuare un intervento di trasformazione del territorio legittima la pubblica amministrazione a far

venire meno, mediante autotutela, il titolo illegittimamente formato ma non consente di ritenere come non esistente il titolo comunque formato e consolidato in capo al beneficiario.

TITOLO EDILIZIO -> ABUSI EDILIZI -> SANZIONI -> PRESUPPOSTI

Sintesi: L'opera realizzata rispettando il titolo edilizio ma in contrasto con la norma urbanistica non può essere oggetto di sanzione amministrativa.

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

Sintesi: È illegittima l'ordinanza con cui il comune, senza previamente annullare il titolo edilizio, irroga una sanzione pecuniaria al proprietario di un edificio realizzato in conformità a detto titolo.

Estratto: «Con il secondo motivo, il ricorrente deduce che la sanzione sia stata comminata sul presupposto della parziale difformità dal permesso di costruire (ex art.43 T.U. edilizia), stante l'applicazione del secondo comma della disposizione indicata (“quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione ... della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale, determinato a cura della agenzia del territorio, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale”). Tale presupposto, secondo la prospettazione di parte ricorrente, sarebbe del tutto erroneo, posto che l'edificazione è avvenuta in puntuale aderenza del titolo rilasciato. Il motivo è fondato. Il sistema disegnato dal T.U. Edilizia consente la comminazione di sanzioni, ripristinatorie e/o pecuniarie avuto riguardo ad opere edilizie che siano state realizzate in contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia ovvero, ove l'attività sia stata permessa all'esito di procedimento, concessorio e/o autorizzatorio, ove le opere non siano rispettose di quanto prescritto nel titolo, che funge, pertanto, da parametro - interposto - di conformità dell'opera. Il caso di specie è caratterizzato appunto dalla circostanza, peraltro chiaramente denunciata dal ricorrente, della perfetta aderenza dell'opera (limitatamente alla parte di fabbricato oggetto della sanzione, ossia il c.d. “corpo garage”), con quanto previsto nel titolo edilizio a suo tempo dal Comune rilasciato (c.e. n.4427/1995). Né rileva che il titolo sia stato rilasciato sulla base di una non completa, o addirittura inesatta o fuorviante, rappresentazione dei luoghi, come sostanzialmente dedotto da parte resistente, giacché il titolo abilitativo si forma e si consolida sulla base di quanto in esso (e nei suoi allegati, grafici e progettuali) previsto. Del resto, com'è noto, la falsa o inesatta rappresentazione dello stato di luoghi in base al quale un soggetto chieda di effettuare (e, in concreto, effettui) un intervento di trasformazione del territorio, ben legittima la P.A. a far venire meno, mediante autotutela, il titolo così illegittimamente formato, ma non consente affatto di ritenere tamquam non esset il titolo comunque formato e tuttora consolidato in capo al beneficiario. Ciò che il Comune ha inteso, invero tardivamente, contestare è in effetti non già la conformità del realizzato al titolo (nel che effettivamente sarebbe possibile rinvenire la “difformità”), ma la non corrispondenza degli elaborati grafici, allegati e parte integrante del titolo, con lo stato dei luoghi. Quanto precede risulta ben evidente dal tenore del provvedimento impugnato, come testualmente riportato: “Considerato che tutti gli accertamenti tecnici, effettuati dai tecnici istruttori del comune di Silvi hanno ampiamente dimostrato che la pendenza del terreno non era conforme a quella rappresentata negli atti, considerato che tali accertamenti ad oggi risultano irripetibili e non contestabili e che di fatto non sono mai stati contestati dalla ditta indagata, è ovvio considerare che la concessione edilizia aveva degli angoli oscuri, non pienamente esaminati dalla commissione edilizia del tempo e dal tecnico istruttore, che non ha richiesto con precisione elaborati grafici più esaustivi, atti a rappresentare la situazione di fatto del piano di campagna del terreno. Gli accertamenti tecnici hanno rilevato la difformità di quanto rappresentato negli elaborati grafici con quanto effettivamente realizzato in loco, ma quasi mai emersi nei procedimenti giuridici sia di tipo civile che penale, infatti

la sentenza del giudice dott.sa Di Fine sembra trascurare che la sanatoria rilasciata nel 2001 escludeva il corpo garage che rimaneva nel limbo amministrativo di un fantomatico procedimento di demolizione d'ufficio supportato da un'ordinanza di demolizione non più valida ai sensi della legge n.241/90 e s.m.i. in quanto provvedimento di fatto superato da altro provvedimento di riesame". In sostanza, si evince dallo stesso provvedimento impugnato (diversamente da come prospettato nella memoria di costituzione del Comune di Silvi; cfr. memoria 8 settembre 2010, pag. 7-8) che l'edificazione sarebbe del tutto conforme agli atti del procedimento concessorio, e sono questi ultimi a non essere rispondenti, per imprecisioni, carenze istruttorie o false rappresentazioni, al reale stato dei luoghi esistente all'epoca della edificazione e, peraltro, non più ricostruibile ex post. Sul piano giuridico, soccorre allora la giurisprudenza formatasi in fattispecie analoga, secondo cui "l'opera realizzata rispettando la concessione edilizia, ma in contrasto con la norma urbanistica, non può essere oggetto di sanzione amministrativa in quanto la concessione stessa funge da titolo legittimante e la licenza edilizia illegittima può essere solo oggetto di annullamento e non di sanzione amministrativa, la quale riguarda opere edilizie eseguite senza concessione o in contrasto con la concessione" (cfr. TAR Lombardia, Brescia, n.842/2002) ed "è illegittima l'ordinanza con cui il Comune, senza previamente annullare la licenza edilizia, ha irrogato una sanzione pecuniaria al proprietario di un edificio, realizzato in conformità a detto titolo e all'atto d'obbligo gravante sul terreno, sebbene con fondamenta inadeguate al rilascio del titolo previsto in quella zona del piano particolareggiato" (cfr. Cons. di Stato, n. 1113/1995). L'erronea (o anche solo imprecisa o inidonea) rappresentazione dello stato di fatto come contenuta negli elaborati progettuali costituisce, invero, un vizio del progetto e del correlativo permesso di costruire; ma fino a quando questo vizio non venga rimosso nella forme appropriate, mediante annullamento del permesso di costruire, nell'esercizio - ove ne ricorrano i presupposti - del potere di autotutela, non può essere valorizzata la situazione preesistente al rilascio del titolo per argomentare la non conformità urbanistica dell'edificato, dovendo il raffronto essere condotto, ai fini della sanatoria delle opere abusive sotto il profilo tanto urbanistico quanto paesaggistico, non con riferimento alla situazione originaria del fabbricato o del suolo inedificato, ma con riferimento al progetto assentito (cfr. TAR Lombardia, Milano, n.129/2010).»

IL PORTICATO APERTO SU TRE DI QUATTRO LATI NON VIENE AD INCIDERE SUL CARICO URBANISTICO

TAR PIEMONTE, SEZIONE I n.1111 del 12/08/2016 Relatore: Silvana Bini - Presidente: Domenico Giordano

PROCEDURA -> CONTRADDITTORIO, GIUSTO PROCEDIMENTO -> SANZIONI EDILIZIE

Sintesi: La natura vincolata delle determinazioni in materia di abusi edilizi e, quindi anche delle determinazioni di sanatoria, esclude la possibilità di apporti partecipativi dei soggetti interessati e, conseguentemente, di un obbligo di previa comunicazione di avvio del procedimento o dei motivi ostativi all'accoglimento della relativa domanda.

PROCEDURA -> CONTRADDITTORIO, GIUSTO PROCEDIMENTO -> ART. 10 BIS L. 241/90

Sintesi: Il mancato preavviso di diniego non produce effetti vizianti ove il comune non possa emanare provvedimenti diversi da quelli adottabili nel caso concreto.

Estratto: «II) Il ricorso è infondato e va, pertanto, respinto come di seguito si espone. 2.1 I primi due motivi vertono su violazioni procedurali: lamentano i ricorrenti l'omissione della comunicazione ex art 7 L. 241/90, che avrebbe permesso loro di conoscere l'ufficio competente e il responsabile dell'istruttoria, nonché la violazione dell'art 10 bis. L.241/90. I motivi sono infondati. Secondo giurisprudenza consolidata, la natura vincolata delle determinazioni in materia di abusi edilizi e, quindi anche delle determinazioni di sanatoria, esclude la possibilità di apporti partecipativi dei soggetti interessati e, conseguentemente, di un obbligo di previa comunicazione di avvio del procedimento (peraltro escluso in presenza di un procedimento ad istanza di parte) o dei motivi ostativi all'accoglimento della relativa domanda. È stato infatti precisato, in particolare rispetto alla comunicazione dell'art 10 bis L. 241/90, che il mancato preavviso di diniego non produce effetti vizianti ove il Comune non avrebbe potuto emanare provvedimenti diversi da quelli in concreto adottati, in applicazione dell' art. 21 octies, comma 2, primo periodo, l. n. 241 del 1990. Laddove il diniego di concessione edilizia in sanatoria si imponga come atto dovuto, infatti, la mancata comunicazione del preavviso di rigetto viene dequotata a mera irregolarità (ex multis T.A.R. Napoli, sez. III, 17/09/2015, n. 4564).»

TITOLO EDILIZIO -> OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA -> PORTICATI

Sintesi: Il porticato aperto su tre di quattro lati non viene ad incidere sul carico urbanistico mentre laddove sia interamente chiuso deve essere considerato sia nel calcolo del volume che della superficie.

Estratto: «2.3 L'ultimo motivo e la censura introdotta con i motivi aggiunti vertono sulla ragione del diniego, cioè l'impossibilità di aumentare la superficie, avendo già apportato l'ampliamento nella misura massima consentita per quella categoria di immobili. Sostiene parte ricorrente che gli interventi sarebbero stati erroneamente qualificati come nuove costruzioni; in realtà non hanno dato vita a corpi difformi da quelli previsti dalla concessione edilizia n. 94 del 16.12.1996, perché la chiusura del portico era prevista come opera di risparmio energetico e il locale è interrato su due lati; gli ulteriori vani realizzati sarebbero volumi tecnici; in ogni caso si tratta di locali non adibiti ad abitazione, per cui il limite del 20% di aumento di superficie non può essere applicabile. Anche queste censure non possono trovare accoglimento. Nel verbale di accertamento del 15.10.2007 le opere abusive vengono così descritte: "una porzione di fabbricato posta al di sotto dell'abitazione principale, che per le caratteristiche strutturali doveva essere aperta e non abitabile, risulta invece trasformata in soggiorno; il locale autorimessa è stato ampliato presumibilmente per l'installazione di un portone di accesso più ampio; altre parti di sottoscala e sotto balconi dell'abitazione trasformate, con vetrate e porte e adibite a vani deposito attrezzi e ricovero di piante e fiore; sono state realizzate delle opere di consolidamento di muri su terrapieni esistenti". È quindi indubbio che vi sia stata la chiusura del portico, con creazione di un locale adibito ad abitazione, nonché la realizzazione di nuovi vani con la chiusura dei volumi sotto le terrazze. Questo ha creato aumento di superficie utile, in violazione all'art 13 della NTA che consente l'ampliamento delle abitazioni monofamiliari, ma con il limite della superficie utile lineare del 20%, per una sola volta. Va evidenziato che la suddetta disposizione non pone un problema di volume, né di destinazione dei locali, ma solo di superficie. Il porticato solo nel caso fosse stato aperto da tre lati non viene ad incidere sul carico urbanistico; essendo invece chiuso, seppure, in parte interrato, deve essere considerato sia nel calcolo del volume sia della superficie. I ricorrenti si sono limitati ad affermare che la chiusura era già prevista nel progetto di ristrutturazione del 1996, senza tuttavia produrre alcuna documentazione in tal senso. Ugualmente per le ulteriori opere, non è stata data alcuna prova circa la loro natura di "locali tecnici"; pertanto, trattandosi di nuovi vani, la loro realizzazione non può che comportare un aumento di superficie, in contrasto con il limite del 25% della SUL. Ha correttamente rilevato il responsabile del procedimento che la possibilità di un ampliamento è prevista una sola volta, nel limite del 20% della superficie; i ricorrenti hanno già sfruttato tale facoltà, con le opere realizzate in forza del titolo edilizio n. 95 del 16.12.1996 e in ogni

caso le opere de quibus superano il limite del 20%, (che sarebbe di 25 mq), comportando il solo portico un ampliamento di mq 30.»

LE SCALE ESTERNE IN MURATURA INTEGRANO RILEVANO AI FINI DEL CALCOLO DELLE DISTANZE

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II MILANO n.1606 del 12/08/2016

Relatore: Floriana Venera Di Mauro - Presidente: Mario Mosconi

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → FASCE DI RISPETTO E DISTANZE LEGALI → DISTANZE → COMPUTO

Sintesi: Nel calcolo della distanza minima fra costruzioni posta dall'art. 873 c.c. o da norme regolamentari di esso integrative, si deve tener conto anche delle strutture accessorie di un fabbricato, qualora queste, presentando connotati di consistenza e stabilità, abbiano natura di opera edilizia.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → FASCE DI RISPETTO E DISTANZE LEGALI → DISTANZE → CASISTICA → SCALE INTERNE ED ESTERNE

Sintesi: Le scale esterne in muratura integrano costruzioni rilevanti ai fini del calcolo delle distanze.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → FASCE DI RISPETTO E DISTANZE LEGALI → DISTANZE → COSTRUZIONE, NOZIONE

Sintesi: Per costruzione rilevante ai fini del calcolo delle distanze deve intendersi ogni opera edilizia che abbia apprezzabili caratteri di consistenza.

Estratto: «8. Nel merito, il ricorso è fondato.9. Rileva infatti il Collegio che la giurisprudenza, in particolare della Corte di Cassazione, ha reiteratamente affermato - proprio con riferimento a fattispecie relative alla realizzazione di scale esterne - che, nel calcolo della distanza minima fra costruzioni posta dall'art. 873 c.c. o da norme regolamentari di esso integrative, si deve tener conto anche delle strutture accessorie di un fabbricato, qualora queste, presentando connotati di consistenza e stabilità, abbiano natura di opera edilizia (Cass. civ., Sez. II, 30 gennaio 2007, n. 1966; Id., 6 maggio 1993, n. 5226; Id., 15 luglio 1985, n. 4138). In particolare, la Corte ha chiarito che per “costruzione”, a questi fini, deve intendersi “ogni opera edilizia che abbia apprezzabili caratteri di consistenza, postoché la norma suddetta è stata dettata allo scopo di evitare la creazione di intercapedini dannose, onde tale prescrizione, e quelle che ad essa si rifanno, è applicabile solo a manufatti che oltre a presentarsi con carattere di rilevanza volumetrica, emergono in modo sensibile al di sopra del livello del suolo” (Cass. civ., Sez. II, 8 agosto 1986, n. 5467; v. anche Id., n. 5226 del 1993, cit.). In applicazione di questi principi, la Corte ha ritenuto, con riferimento a diverse fattispecie concrete, che costituissero “costruzioni” rilevanti ai fini del calcolo delle distanze le scale esterne in muratura (v. le richiamate sentenze n. 1966 del 2007, n. 5226 del 1993, n. 4138 del 1985; v. anche Id., 27 marzo 2002, n. n. 4372; Id. 26 maggio 1998, n. 5222; Id., 24 ottobre 1989, n. 4322). È stato peraltro escluso che potessero considerarsi tali un “passaggio scoperto”, costituito da sei gradini, che consentiva il collegamento fra il piano di campagna ed il capo principale della scala, nonché una breve rampa in posizione ortogonale al confine (Cass. civ., Sez. II, n. 5467 del 1986, cit.)»

L'ASSENZA DI ALCUNI DEI REQUISITI DI LEGGE PRECLUDE LA FORMAZIONE DEL TITOLO EDILIZIO PER SILENZIO ASSENSO

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.1909 del 22/08/2016

Relatore: Giovanni Grasso - Presidente: Giovanni Grasso

TITOLO EDILIZIO -> SILENZIO DELLA P.A. -> SILENZIO ASSENSO -> FATTORI OSTATIVI

Sintesi: Non può formarsi il silenzio assenso sull'istanza di permesso di costruire laddove questa non sia accompagnata fin dall'inizio da tutti i requisiti previsti dalla legge necessari perché il silenzio possa essere equiparato al rilascio del titolo.

Estratto: «RITENUTO che, a sostegno del gravame, la ricorrente: a) per un verso, ha allegato la formazione, in esito alla formalizzata istanza di provvedimento autorizzatorio per silentium, a fronte del quale la misura sopravvenuta sarebbe stata, tardivamente, adottata in carenza del relativo potere, e - in ogni caso - in assenza dei requisiti e presupposti per l'eventuale esercizio dei poteri di autotutela; b) per altro verso, contestato, nel merito, le ragioni addotte a fondamento del contestato diniego, avuto segnatamente riguardo alla dimostrazione del titolo di proprietà (asseritamente già versata agli atti di procedura) ed al possesso del titolo legittimante (qualità di coltivatore diretto o imprenditore agricolo, in tesi non necessaria); CONSIDARATO che il ricorso appare senz'altro destituito di fondamento, atteso che: a) per comune e condivisibile intendimento, non può formarsi il silenzio assenso sull'istanza di concessione edilizia quando questa non sia accompagnata ab initio da tutti i requisiti previsti dalla legge, necessari perché il silenzio possa essere equiparato al rilascio della concessione edilizia (legittimazione dell'istante, competenza dell'ente chiamato a pronunciarsi, specifica indicazione del provvedimento cui il privato aspira, allegazione della perizia giurata di un tecnico qualificato, piena rispondenza alla realtà delle circostanze di fatto allegate): cfr., per tutte Cons. Stato, sez. IV, 11 aprile 2014, n. 176); b) per altro, ed assorbente verso, la ricorrente appare priva del requisito, prescritto dalla normativa di settore e confermato dalle previsioni dello strumento urbanistico, di imprenditore agricolo a titolo professionale, necessario ai fini del rilascio del permesso di costruire relativamente alle aree site in zona E del territorio comunale (onde, di là da ogni altro profilo, il ricorso merita di essere respinto quanto meno alla luce del canone antiformalistico scolpito art. 21 octies l. n. 241/1990, che preclude l'annullamento in jure dei provvedimenti amministrativi il cui contenuto decisionale appaia sostanzialmente conforme a legge);»

L'INSTALLAZIONE DI TETTOIE CHE DETERMINANO UNA VISIBILE ALTERAZIONE DELL'EDIFICIO RICHIEDE IL PERMESSO DI COSTRUIRE

TAR CAMPANIA, SEZIONE II NAPOLI n.4097 del 26/08/2016 Relatore:

Francesco Guarracino - Presidente: Claudio Rovis

OPERE ED INTERVENTI → CASISTICA → TETTOIE

Sintesi: Gli interventi consistenti nella installazione di tettoie o di altre strutture che siano comunque apposte a parti di preesistenti edifici come strutture accessorie di protezione o di riparo di spazi liberi non possono ritenersi installabili senza permesso di costruire allorquando le loro dimensioni siano di entità tale da arrecare una visibile alterazione all'edificio o alle parti dello stesso su cui vengono inserite.

PROCEDURA → CONTRADDITTORIO, GIUSTO PROCEDIMENTO → SANZIONI EDILIZIE

Sintesi: L'esercizio del potere repressivo degli abusi edilizi costituisce manifestazione di attività amministrativa doverosa, i relativi provvedimenti, quali l'ordinanza di demolizione, costituiscono atti vincolati per la cui adozione non è necessario l'invio della comunicazione di avvio del procedimento, non essendovi spazio per momenti partecipativi del destinatario dell'atto.

Estratto: «Le censure sono infondate. Contrariamente a quanto assunto nel ricorso, il provvedimento impugnato qualifica l'intervento sanzionato in termini di ristrutturazione edilizia e ne censura il difetto di permesso di costruire ed il contrasto con l'art. 15 del regolamento edilizio, sicché non ne predicabile il vizio di motivazione. La consistenza dell'opera, descritta nella stessa relazione tecnica di parte ricorrente come una struttura da adibire a saletta esterna avente una superficie di circa mq 28,50, vale peraltro ad escludere che la stessa possa qualificarsi come pertinenza ai fini edilizi e sottrarla al regime sanzionatorio della demolizione, alla stregua del consolidato indirizzo giurisprudenziale, anche della Sezione, secondo cui gli interventi consistenti nella installazione di tettoie o di altre strutture che siano comunque apposte a parti di preesistenti edifici come strutture accessorie di protezione o di riparo di spazi liberi non possono ritenersi installabili senza permesso di costruire allorquando le loro dimensioni sono di entità tale da arrecare una visibile alterazione all'edificio o alle parti dello stesso su cui vengono inserite (cfr., ex ceteris, TAR Campania, Napoli, sez. II, 29.4.2014, n. 2369, ove ulteriori richiami), con ciò rendendo insufficiente, a legittimare l'intervento, l'avvenuta presentazione della denuncia di inizio attività. Infine, poiché l'esercizio del potere repressivo degli abusi edilizi costituisce manifestazione di attività amministrativa doverosa, i relativi provvedimenti, quali l'ordinanza di demolizione, costituiscono atti vincolati per la cui adozione non è necessario l'invio della comunicazione di avvio del procedimento, non essendovi spazio per momenti partecipativi del destinatario dell'atto (ex multis, cfr. TAR Campania, Napoli, sez. II, 3.5.2016, n. 2195).»

L'ABUSO EDILIZIO È UN ILLECITO PERMANENTE INTEGRATO DALLA VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI RIPRISTINARE IN CONFORMITÀ A DIRITTO LO STATO DEI LUOGHI

TAR CAMPANIA, SEZIONE IV NAPOLI n.4138 del 01/09/2016 Relatore:
Maria Barbara Cavallo - Presidente: Anna Pappalardo

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → NATURA E DURATA

Sintesi: L'abuso edilizio rappresenta un illecito permanente integrato dalla violazione dell'obbligo, perdurante nel tempo, di ripristinare in conformità a diritto lo stato dei luoghi, di talché ogni provvedimento dell'amministrazione non è emanato a distanza di tempo da un illecito ormai esaurito, bensì interviene su una situazione antiggiuridica che perdura sino a quel momento.

Estratto: «7. La seconda e la terza censura sono relative al difetto di motivazione per la mancata indicazione dell'interesse pubblico sotteso al provvedimento anche in rapporto all'affidamento ingenerato del privato. Va rilevato che, almeno in parte, esse sembrano essere riferite a un ordine di demolizione piuttosto che al provvedimento impugnato. In disparte il profilo della possibile inammissibilità delle censure derivante da tale circostanza, pur volendo riferire le doglianze alla tipologia di provvedimento qui in discussione (diniego di condono), esse sono, comunque, infondate. Va ribadito, in merito, che non si richiede alcuna specifica motivazione sull'interesse pubblico dei provvedimenti repressivi adottati nel settore dell'edilizia e ciò indipendentemente dal passaggio del tempo dall'abuso o dal suo accertamento e il provvedimento sanzionatorio. La giurisprudenza si è, infatti, più volte espressa (Cons. St., Sez. VI, 21 ottobre 2013, n. 5088; Cons. St., Sez. VI, 4 ottobre 2013, n. 4907), nel senso che i provvedimenti sanzionatori in materia edilizia, ivi compresi i dinieghi di sanatoria, sono atti vincolati che non richiedono una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né, ancora, alcuna motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla demolizione, non potendo neppure ammettersi l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può giammai legittimare (Cons. St. Sez. VI, 28 gennaio 2013, n. 496; Cons. St. Sez. IV, 16 aprile 2012, n. 2185; Cons. St. Sez. IV, 28 dicembre 2012, n. 6702, Cons. St. Sez. VI, 27 marzo 2012, n. 1813; Cons. St. Sez. IV, 27 ottobre 2011, n. 5758; Cons. St. Sez. IV, 20 luglio 2011, n. 4403; Cons. St. Sez. V, 27 aprile 2011, dalla n. 2497 alla n. 2527; Cons. St. Sez. V, 11 gennaio 2011, n. 79; T.A.R. Milano Sez. II, 8 settembre 2011, n. 2183; T.A.R. Lazio Sez. I quater, 23 giugno 2011, n. 5582; T.A.R. Napoli Sez. III, 16 giugno 2011, n. 3211; T.A.R. Napoli Sez. VIII, 9 giugno 2011, n. 3029; Cons. St. Sez. V, 9 febbraio 2010, n. 628) e non potendo l'interessato dolersi del fatto che l'Amministrazione non abbia emanato in data antecedente i dovuti atti repressivi (Cons. St., VI, 31 maggio 2013, n. 3010; Cons. St., VI, 11 maggio 2011, n. 2781). Nel caso di abusi edilizi, infatti, vi è un soggetto che pone in essere un comportamento contrastante con le prescrizioni dell'ordinamento, che confida nell'omissione dei controlli o comunque nella persistente inerzia dell'amministrazione nell'esercizio del potere di vigilanza. In queste ipotesi, il fattore tempo non agisce in sinergia con l'apparente legittimità dell'azione amministrativa favorevole, a tutela di un'aspettativa conforme alle statuizioni amministrative pregresse (Cons. St., Sez. VI, 21 ottobre 2013, n. 5088; Cons. St., Sez. VI, 4 ottobre 2013, n. 4907; Cons. St., IV, 4 maggio 2012, n. 2592). Al riguardo, il Collegio rileva come di affidamento meritevole di tutela si possa parlare solo ove il privato, il quale abbia correttamente ed in senso compiuto reso nota la propria posizione all'Amministrazione, venga indotto da un provvedimento della stessa Amministrazione a ritenere come legittimo il suo operato non già nel caso, come quello di specie, in cui si commetta un illecito a tutta insaputa della stessa (Cons. St., Sez. IV, 15 settembre 2009, n. 5509). Inoltre, l'abuso edilizio rappresenta un illecito permanente integrato dalla violazione dell'obbligo, perdurante nel tempo, di ripristinare in conformità a diritto lo stato dei luoghi, di talché ogni provvedimento dell'Amministrazione non è emanato a distanza di tempo da un illecito ormai esaurito, bensì interviene su una situazione antigiuridica che perdura sino a quel momento (T.A.R. Brescia, Sez. I, 22 febbraio 2010, n. 860). Peraltro, a fronte dalla serie di condoni edilizi concessi negli ultimi decenni, ammettere la sostanziale estinzione di un abuso per il mero decorso del tempo significherebbe costruire una sorta di sanatoria di fatto che opererebbe anche quando l'interessato non abbia ritenuto di avvalersi del corrispondente istituto previsto dalla citata normativa premiale, e quindi senza nemmeno la necessità di versare le oblazioni da essa previste.»
