

anno 7 numero 2 marzo aprile 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 2
marzo aprile 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 3 maggio 2017 | Materia: urbanistica ed edilizia | Tipologia: notiziario | Formato: digitale, pdf | ISSN 2039-6678 | Collana: Osservatorio di giurisprudenza, a cura di Paolo Loro | NIC: 283 | codice: URB38 | 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.

Estratto: «D.1. - Il primo motivo, con il quale il ricorrente lamenta l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, è infondato. In base ad un consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, non sussiste in capo alla p.a. l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento di demolizione, venendo in rilievo un atto vincolato e non essendovi spazio per momenti partecipativi del destinatario dell'atto (Consiglio di Stato, sez. IV, 12 ottobre 2016, n. 4204; 10 agosto 2011, n. 4764; 8 febbraio 2011, n. 840; T.A.R. Sicilia, Sez. II, 10 febbraio 2012, n. 370; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 22 novembre 2011, n. 1392). D.2. - Anche il secondo motivo non è fondato. Deve premettersi che parte ricorrente si limita ad invocare genericamente l'applicazione dell'art. 5 della l.r. n. 37/85, evidenziando che l'immobile consiste in un piccolo vano ad uso non abitativo, destinato al ricovero di attrezzi per la cura del terreno. Orbene, l'opera abusiva è un immobile di m 5,70 x m 8,20 con altezza minima di m 2,25 e massima m 2,75, con struttura portante in conci di tufo e copertura con travi in legno o onduline di lamiera ad una sola falda spiovente, il tutto allo stato grezzo e privo di rifiniture: la stessa, pertanto, incide sull'assetto urbanistico preesistente, tenuto conto, peraltro, della sua destinazione ad esigenze di carattere permanente. La realizzazione di tale opera - comportante una trasformazione urbanistica edilizia del territorio con perdurante modifica dello stato dei luoghi - avrebbe, pertanto, dovuto essere preceduta dal rilascio di concessione edilizia, con conseguente legittimità della sanzione demolitoria (v. C.G.A. in sede consultiva, adunanza del 21 febbraio 2012, parere n. 906/01). Avuto riguardo alla fattispecie in esame, deve aggiungersi che - escluso che l'immobile possa essere inquadrato tra gli "impianti tecnologici al servizio di edifici già esistenti per l'impianto di prefabbricati ad una sola elevazione non adibiti ad uso abitativo" - lo stesso non appare inquadrabile neanche nelle "pertinenze", in quanto manca la connessione funzionale con un edificio preesistente edificato; e, inoltre, il manufatto, destinato al ricovero degli attrezzi per la cura del terreno, ha autonoma fruibilità ed identità edilizia. Sotto tale specifico profilo, deve rammentarsi che in materia urbanistica la nozione di pertinenza ha limiti assai più ristretti di quella civilistica e deve consistere in un'opera oggettivamente preordinata all'esigenza di un edificio principale e posta funzionalmente al suo servizio, ma soprattutto non deve avere una sua autonomia in termini di cubatura e di carico urbanistico. Non si ravvisano, pertanto, i presupposti per l'applicazione dell'invocato art. 5 della l.r. n. 37/1985.»

GLI ONERI DI URBANIZZAZIONE SONO CORRISPETTIVI PRIVI DI NATURA TRIBUTARIA

TAR CAMPANIA, SEZIONE I SALERNO n.2653 del 15/12/2016 Relatore:
Giovanni Sabato - Presidente: Giovanni Sabato

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

Sintesi: Il contributo per oneri di urbanizzazione è un corrispettivo di diritto pubblico, di natura non tributaria, posto a carico del concessionario a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione e in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae, senza alcun vincolo di scopo in relazione alla zona interessata alla trasformazione urbanistica e indipendentemente dalla concreta utilità che il concessionario può conseguire dal titolo edificatorio e dall'ammontare delle spese effettivamente occorrenti per la realizzazione delle opere stesse.

TITOLO EDILIZIO -> ONERI E CONTRIBUTI -> CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE

Sintesi: Il costo di costruzione è una percentuale rapportata non ad opere da fare per la collettività ma ai costi di costruzione per tipologia edilizia.

TITOLO EDILIZIO → PRESUPPOSTI → OPERE DI URBANIZZAZIONE → IMPEGNO A REALIZZARLE

Sintesi: La possibilità, per il privato richiedente il permesso di costruire, di realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, sia primarie che secondarie, è subordinata ad una valutazione dell'amministrazione comunale.

Estratto: «II.1. Fatta questa necessaria premessa, viene in considerazione il primo motivo di ricorso, col quale si evidenzia che l'intervento avrebbe ad oggetto, tra l'altro, la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale, con conseguente diritto all'esonero dal contributo di costruzione a norma dell'art. 17 d.P.R. n. 380/2001, il cui primo comma prevede che "Nei casi di edilizia abitativa convenzionata, relativa anche ad edifici esistenti, il contributo afferente al permesso di costruire è ridotto alla sola quota degli oneri di urbanizzazione qualora il titolare del permesso si impegni, a mezzo di una convenzione con il comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista dall'articolo 18". Si afferma così in giurisprudenza che "L'unico presupposto richiesto dall'art. 17, D.P.R. n. 380 citato, invero, è la realizzazione di alloggi e l'impegno a venderli a prezzi agevolati, previa sottoscrizione di apposita convenzione con il Comune" (cfr. Cons. Giust. Amm. Sic., 21-12-2015, n. 713). Parte ricorrente ha fornito adeguata dimostrazione del presupposto costitutivo del diritto, avendo versato in atti la convenzione Rep. n. 3519 del 08.04.2011, stipulata con il Comune di Pontecagnano, i cui artt. 2, 3 e 5 prevedono l'impegno della ricorrente a realizzare intervento di edilizia residenziale sociale per "una quota non inferiore al 30 % dell'edificato residenziale assentito", pari a n. 45 alloggi con prezzo di trasferimento che "dovrà essere determinato nel rispetto della disciplina in tema di edilizia sociale" (cfr. art. 5.5. della citata convenzione). Detta destinazione trova peraltro conferma nella documentazione tecnico-progettuale pure versata in atti, che contiene la seguente indicazione: "totale volume quota ERS=MC 13908,00". Non depone in senso contrario l'art. 14 dell'ordito convenzionale, valorizzato dal Comune nelle sue articolazioni difensive, attenendo questo al diverso tema degli oneri di urbanizzazione. Si afferma, infatti, in sede pretoria (T.A.R. Milano Lombardia, sez. II, 04 agosto 2016, n. 1561) che per stabilire in quali casi sussiste l'obbligo di versamento del contributo di costruzione, occorre distinguere fra importi dovuti a titolo di oneri di urbanizzazione ed importi dovuti a titolo di costo di costruzione. Per quanto riguarda specificamente i primi, 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. Nel sistema vigente il contributo per oneri di urbanizzazione è infatti un corrispettivo di diritto pubblico, di natura non tributaria, posto a carico del concessionario a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione e in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae, senza alcun vincolo di scopo in relazione alla zona interessata alla trasformazione urbanistica e indipendentemente dalla concreta utilità che il concessionario può conseguire dal titolo edificatorio e dall'ammontare delle spese effettivamente occorrenti per la realizzazione delle opere stesse; tali oneri sono pertanto dovuti anche al di là di un nesso di stretta inerenza delle opere di urbanizzazione rispetto alle singole aree. Il costo di costruzione, invece, essendo una percentuale rapportata non ad opere da fare per la collettività ma ai costi di costruzione per tipologia edilizia, adeguati annualmente, non sono suscettibili di entrare nel meccanismo dello scomputo, che è appunto disciplinato da detta norma della convenzione. Tanto è sufficiente, risultando recessiva ogni deduzione afferente all'adeguatezza motivazionale dell'atto

impugnato, per l'accoglimento del motivo in esame.II.2. Con il secondo mezzo, parte ricorrente assume la non debenza dell'ulteriore importo indicato nell'impugnato provvedimento a titolo di sanzione. Il rilievo non può che essere fondato in conseguenza di quanto su evidenziato in ordine alla insussistenza del credito rimasto, a parere dell'Ente insoluto. Anche il secondo motivo, in disparte ogni altra considerazione, va accolto.II.3. Con il terzo mezzo, parte ricorrente afferma il proprio diritto a conseguire la restituzione delle somme versate in eccedenza rispetto al dovuto, facendo leva sulla deliberazione di G.C. n. 73 del 21.05.2014 di approvazione del progetto delle opere di urbanizzazione a scomputo. In corso di giudizio, parte ricorrente, a suffragio della domanda, ha depositato dichiarazione a firma del progettista e direttore dei lavori in ordine all'effettiva realizzazione delle predette opere. A tal riguardo deve rammentarsi che "In tema di rilascio del permesso di costruire, pur essendo previsto che il soggetto che richiede il permesso di costruire, a scomputo totale o parziale della quota dovuta a titolo di contributo di costruzione, possa obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, sia primarie che secondarie, con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune, tale iniziativa è sempre subordinata ad una valutazione del Comune. In tal senso, l'ammissione allo scomputo costituisce oggetto di una valutazione ampiamente discrezionale da parte dell'amministrazione (che ben può optare per soluzioni diverse senza obbligo di specifica motivazione) ed un vero e proprio diritto sorge in capo al privato proponente allorché, a fronte della realizzazione da parte sua di opere di urbanizzazione ovvero dell'impegno a realizzarle, vi sia stato un espresso atto di "accettazione" consensuale da parte della stessa amministrazione" (T.A.R. Genova Liguria, sez. I, 22 settembre 2016, n. 955). Tale accettazione non si configura nel caso di specie, sia per il generico tenore dell'art. 14 della ridetta convenzione sia per il fatto che l'approvazione del progetto esecutivo delle opere di urbanizzazione di cui alla delibera n. 72/2014 prevede che tale approvazione è condizionata al verificarsi di quanto richiesto nel parere redatto dal Responsabile del 3° Settore in data 06.05.2014 e che non risulta documentalmente provato. Il motivo in esame è quindi da respingere.»

IL RILASCIO DEL TITOLO EDILIZIO IN SANATORIA POSTULA LA DOPPIA CONFORMITÀ URBANISTICA DEL MANUFATTO

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.2659 del 15/12/2016

Relatore: Rita Luce - Presidente: Francesco Riccio

OPERE ED INTERVENTI -> CASISTICA -> GARAGE

Sintesi: Un box di rilevanti dimensioni, strutturalmente e funzionalmente autonomo rispetto al fabbricato principale integra un vero e proprio volume necessitante del permesso di costruire.

Estratto: «In primo luogo, il Collegio ritiene non condivisibile l'assunto della conformità urbanistica del fabbricato, atteso che il box, per le sue rilevanti dimensioni e per la sua autonomia strutturale e funzionale rispetto al fabbricato principale, costituiva un vero e proprio volume non rientrante tra gli interventi assentibili, nella zona di riferimento (TU/B2), in base al vigente PRG (art 16 NTA). Per la realizzazione del manufatto, quindi, la ricorrente avrebbe dovuto munirsi del permesso di costruire, atteso che l'art. 6 comma 2 della legge Regionale Campania n. 19/2001, per i parcheggi realizzati in deroga agli strumenti urbanistici, prescrive la previa acquisizione del permesso di costruire non oneroso. Se è vero, infatti, che la legge regionale, costituendo norma speciale volta a favorire la realizzazione dei parcheggi privati, ammette la deroga agli strumenti urbanistici, è anche vero che, condizione imprescindibile per la loro legittimità, è proprio l'esistenza del titolo abilitativo, acquisito

in via preventiva, per la loro costruzione. Quanto detto vale di per sé a giustificare le ragioni del Comune circa l'illegittimità del manufatto, in quanto lo stesso risulta realizzato senza titolo abilitativo.»

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → SANATORIA → ACCERTAMENTO DI CONFORMITÀ → CONDIZIONI DI LEGITTIMITÀ

Sintesi: Il rilascio del titolo edilizio in sanatoria ai sensi dell'art. 36 D.p.r. n. 380/2001 postula la doppia conformità urbanistica del manufatto ovvero che l'intervento da sanare risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria.

Estratto: « In secondo luogo, il Collegio ritiene che, nel caso in esame, la sanatoria postuma del manufatto, prevista dall'art. 36 del T.U. Edilizia, non poteva operare: tale norma, infatti, impone, come condizione necessaria per il rilascio del titolo in sanatoria, la c.d doppia conformità urbanistica del manufatto, ovvero che l'intervento da sanare risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria. Tale imprescindibile condizione non risulta sussistere nel caso di specie vista la non conformità urbanistica del manufatto da sanare. In conclusione, non può ritenersi, come fa la ricorrente, che laddove la legge speciale consente la realizzazione di parcheggi in deroga alle norme urbanistiche, allora ne ammetterebbe implicitamente anche la sanatoria in via postuma e ciò per il semplice rilievo che le due norme (art 6 legge regionale n. 19/2001 e art 36 D.p.r. n. 380/01) non sono sovrapponibili né speculari: la realizzazione di parcheggi in deroga, infatti, è consentita previo rilascio del titolo edilizio mentre la sanatoria in via postuma presuppone la conformità urbanistica dell'intervento da sanare. L'art. 36 citato, infine, costituisce norma di stretta interpretazione, non applicabile in via analogica al di fuori dei casi espressamente contemplati. In conclusione, il box era illegittimo perché realizzato senza permesso di costruire e non sanabile perché non conforme alle prescrizioni di Piano.»

LE SANZIONI IN MATERIA EDILIZIA NON DEVONO ESSERE PRECEDUTE DALLA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.2661 del 15/12/2016
Relatore: Rita Luce - Presidente: Francesco Riccio

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → RAPPORTI SANATORIA-SANZIONI

Sintesi: La validità ovvero l'efficacia dell'ordine di demolizione non risultano compromesse dalla presentazione dell'istanza di accertamento di conformità di cui all'art. 36 del D.P.R. n. 380 del 2001, atteso che questa determina soltanto un arresto dell'efficacia della misura ripristinatoria, ovvero uno stato di temporanea quiescenza dell'atto.

PROCEDURA → CONTRADDITTORIO, GIUSTO PROCEDIMENTO → SANZIONI EDILIZIE

Sintesi: I provvedimenti repressivi, in materia di abusi edilizi, non devono necessariamente essere preceduti dalla comunicazione di avvio del procedimento, trattandosi di atti dovuti ad emanazione vincolata.

Estratto: «Il ricorso è infondato per le ragioni che seguono. In primo luogo, quanto alla eccezione di improcedibilità del ricorso sollevata dal Comune resistente, è agevole rilevare che le richieste di accertamento di conformità ex art. 36 D.p.r. n. 380/01 (presentate il 06.03.2015) sono successive al provvedimento impugnato per cui non può ritenersi che la validità ovvero l'efficacia dell'ordinanza di demolizione ne siano state pregiudicate. Pur non ignorando l'esistenza di un indirizzo ermeneutico di segno contrario, infatti, il Collegio condivide l'orientamento giurisprudenziale, già espresso in analoghe fattispecie, secondo cui la validità ovvero l'efficacia dell'ordine di demolizione non risultano compromesse dalla presentazione dell'istanza di accertamento di conformità ex art. 36 del menzionato D.P.R. n. 380 del 2001, atteso che questa determina soltanto un arresto dell'efficacia della misura ripristinatoria, ovvero uno stato di temporanea quiescenza dell'atto, all'evidente fine di evitare, in caso di accoglimento dell'istanza, la demolizione di un'opera che, pur realizzata in assenza o difformità dal permesso di costruire, è conforme alla strumentazione urbanistica vigente (cfr., ex multis, T.A.R. Campania, sede di Napoli, Sezione II, 4 febbraio 2005, n.816 e 13 luglio 2004, n.10128). In definitiva, “considerato che il procedimento di verifica della compatibilità urbanistica dell'opera avviato ad istanza di parte è un procedimento del tutto autonomo e differente dal precedente procedimento sanzionatorio avviato d'ufficio e conclusosi con l'ordinanza di demolizione dell'opera eseguita in assenza o difformità del titolo abilitativo, il Collegio ritiene che non sussista motivo per imporre all'Amministrazione comunale il riesercizio del potere sanzionatorio a seguito dell'esito negativo del procedimento di accertamento di conformità urbanistica, atteso che il provvedimento di demolizione costituisce un atto vincolato a suo tempo adottato in esito ad un procedimento amministrativo sul quale non interferisce l'eventuale conclusione negativa del procedimento ad istanza di parte ex art. 36 D.P.R. n. 380 del 2001. Un nuovo procedimento sanzionatorio, infatti, si rivelerebbe, in assenza di un'espressa previsione legislativa, un'inutile ed antieconomica duplicazione dell'azione amministrativa (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 13 novembre 2011 n. 4575). Sulla base di quanto considerato il ricorso può essere esaminato nel merito. La prima censura, con la quale il ricorrente, in sede di ricorso principale, lamenta la violazione dell'art. 7 della legge n. 241/90 per omessa comunicazione dell'avvio del procedimento, è infondata alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui i provvedimenti repressivi, in materia di abusi edilizi, non devono necessariamente essere preceduti dalla comunicazione di avvio del procedimento, trattandosi di atti dovuti ad emanazione vincolata (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 23 aprile 2009 n. 2142; T.A.R. Toscana, Sez. III, 15 luglio 2001, n. 1214).»

LA COMUNICAZIONE DEL PARERE FAVOREVOLE DELLA COMMISSIONE EDILIZIA ALLA RICHIESTA DEL TITOLO EDILIZIO NON EQUIVALE AL RILASCIO DI QUEST'ULTIMO

TAR LAZIO, SEZIONE II BIS ROMA n.12671 del 20/12/2016 Relatore:
Antonella Mangia - Presidente: Elena Stanizzi

TITOLO EDILIZIO -> PRESUPPOSTI -> PARERE DELLA COMMISSIONE EDILIZIA

Sintesi: La mera comunicazione da parte di un comune del parere favorevole reso dalla commissione edilizia sulla domanda per il rilascio del titolo edilizio non può essere considerata equivalente al rilascio di quest'ultimo.

PATOLOGIA -> INOSSERVANZA TERMINI

Sintesi: La previsione di termini di legge entro cui la pubblica amministrazione deve provvedere riveste mero carattere ordinatorio e non priva l'amministrazione del potere di adottare il provvedimento anche oltre la scadenza del termine all'uopo prescritto e, ancora, non rende di per sé solo il provvedimento adottato illegittimo.

Estratto: «3. Ciò premesso, il Collegio ritiene di poter soprassedere in ordine a eventuali profili di inammissibilità dell'impugnativa proposta, in quanto il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto.3.1. In primis, appare doveroso rilevare - in linea con l'orientamento prevalente della giurisprudenza in materia, da cui non si ravvisano motivi per discostarsi - che la mera comunicazione da parte del Comune del parere favorevole reso dalla Commissione edilizia sulla domanda di concessione edilizia non può essere considerata equivalente al rilascio di quest'ultima, tanto più nel caso in cui - come quello in esame - l'Amministrazione manifesti espressamente l'esigenza di procedere ad integrazioni della documentazione all'uopo prodotta e, pertanto, richieda formalmente agli interessati ulteriori atti e/o dichiarazioni, indispensabili ai fini dell'utile conclusione del procedimento, quali - ad esempio - il "nulla osta del Genio civile" o, ancora, il "parere igienico-sanitario" dell'ASL (attesa la piena idoneità di richieste di tal genere ad escludere che la stessa l'Amministrazione abbia proceduto ad assumere una determinazione definitiva circa l'istanza presentata).Preso atto di quanto in precedenza riportato e, precipuamente, della circostanza che - sulla base dei rilievi già formulati - non sussistono valide ragioni per riscontrare l'avvenuta conclusione del procedimento avviato dai ricorrenti con la domanda di concessione edilizia del 4 marzo 1999 in virtù della mera comunicazione del "parere favorevole" reso dalla Commissione Edilizia "nella seduta del 13 aprile 1999", risulta, peraltro, impossibile ravvisare elementi utili a configurare l'avvio di un nuovo e diverso procedimento, teso - come asserito dai ricorrenti - ad un "nuovo esame... della propria domanda", con il connesso obbligo di procedere nel rispetto dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990.In altre parole:- il procedimento amministrativo di cui si discute risulta essere stato avviato dai ricorrenti con la domanda di concessione edilizia del 1999;- l'avvenuta conclusione di tale procedimento non è riconducibile alla comunicazione effettuata dalla Città di Palestrina con la nota in data 26 aprile 1999, specie ove si tenga conto che - con essa - l'Amministrazione ha richiesto la produzione di ulteriore documentazione (posto che una tale richiesta ben vale ad escludere che, in tal modo, quest'ultima abbia assunto una determinazione "definitiva" - cfr. C.d.S., Sez. V, 13 settembre 2013, n. 4532);- da tale constatazione necessariamente deriva che ogni ulteriore iniziativa assunta dall'Amministrazione in epoca successiva deve essere correttamente configurata come un semplice, ulteriore segmento del procedimento già avviato dai ricorrenti con la domanda del 1999 e non, per contro, in termini di avvio di un nuovo e diverso procedimento, a cui non può che essere ragionevolmente riconnessa l'insussistenza di un qualsiasi obbligo per l'Amministrazione di procedere alla comunicazione di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990.A conferma della ricostruzione giuridica in precedenza riportata depone, del resto, anche il rilievo che gli stessi ricorrenti hanno avvertito la necessità di presentare in data 1 ottobre 2000 "un sollecito al rilascio del titolo concessorio" e, poi, di notificare il successivo 16 febbraio 2001 un formale "atto di diffida a provvedere" in ordine alla domanda di concessione edilizia inoltrata.3.2. Tenuto conto di motivi di diritto formulati dai ricorrenti preme, poi, precisare che - ove non siano espressamente comminate, come nell'ipotesi in trattazione, decadenze e/o preclusioni - la previsione da parte del legislatore di termini di legge al fine del provvedere da parte di una pubblica amministrazione riveste mero carattere ordinatorio e, quindi, non priva la già menzionata amministrazione del potere di adottare il provvedimento richiesto anche oltre la scadenza del termine all'uopo prescritto e, ancora, non rende il

provvedimento adottato “illegittimo” soltanto in ragione della mancata osservanza di quest’ultimo. Ciò detto, la censura afferente l’inosservanza dei termini prescritti dalla legge n. 493 del 1993 è da ritenere ininfluyente ai fini dell’annullamento della nota impugnata, precisando – in aggiunta – che nessuno stato di legittimo affidamento può ritenersi coerentemente ingenerato dalla mera comunicazione del parere della Commissione edilizia espresso nel 1999, tenuto conto che - come più volte affermato dalla giurisprudenza” (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. IV, 4 marzo 2014, n. 1016; C.d.S., Sez. IV, 2 dicembre 2013, n. 5732; C.d.S., Sez. V, 13 settembre 2013, n. 4532, già cit.; TAR Abruzzo, Pescara, Sez. I, 26 marzo 2015, n. 137) - il parere di cui trattasi è da configurare come un atto di natura endoprocedimentale, privo di una “propria autonomia funzionale e strutturale” e, quindi, inidoneo - in quanto tale - a determinare valide e fondate aspettative in ordine al buon esito della pratica.»

PER LA VALUTAZIONE DI PRECARIETÀ DI UN FABBRICATO RILEVA LA SUA DESTINAZIONE FUNZIONALE

TAR EMILIA ROMAGNA, SEZIONE PARMA n.360 del 20/12/2016

Relatore: Marco Poppi - Presidente: Sergio Conti

TITOLO EDILIZIO → OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA → MANUFATTO PRECARIO

Sintesi: Ai fini della valutazione della precarietà di un fabbricato non rileva la oggettiva consistenza del medesimo ma la sua destinazione funzionale con la conseguenza che detta precarietà deve essere esclusa qualora si tratti di manufatti destinati ad utilità prolungata.

Sintesi: Ogni intervento che alteri in maniera rilevante e duratura lo stato del territorio determina trasformazione urbanistica a nulla rilevando l'eventuale precarietà strutturale (e l'amovibilità), ove ad essa non si accompagni un uso assolutamente temporaneo e per fini contingenti e specifici.

Estratto: «Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente, con un primo ordine di censure, deduce l'erroneità dei presupposti di fatto e di diritto allegando che l'area in questione non ricadrebbe in fascia vincolata ex L. n. 431/1985, recante “disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale”, poiché esterna alla perimetrazione operata dagli strumenti urbanistici vigenti e, in ogni caso, l'Amministrazione non avrebbe specificato l'esatto posizionamento sul fondo delle strutture in questione. Sul punto l'Amministrazione replica richiamando l'art. 142 del D. Lgs. n. 42/2004 laddove dispone che “sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: ... c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 , e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna” (negli stessi termini si esprime l'art. 82 del d.P.R. n. 616/1977, nel testo modificato dall'art. 1, del D. L. n. 312/1985 convertito in L. n. 431/1985) e precisando che il provvedimento impugnato sarebbe riferito alla sola area cortilizia (sulla quale insisterebbero i pretesi “manufatti”) e non anche all'area in cui insiste il fabbricato adibito a sede della Ditta che, è riconosciuto, non ricade in area sottoposta vincolo. La censura coglie nel segno solo in parte. Come reso evidente dalla planimetria depositata dall'Amministrazione l'area in esame si colloca nella immediate vicinanze della sponda del torrente Baganza ma (come si rileva dalla scala ivi riportata) si estende per oltre 150 metri dall'argine e non vi è prova che i manufatti contestati siano posizionati entro il limite interessato al vincolo. In ogni caso deve rilevarsi che il Comune, con riferimento alle “opere realizzate” nell'area in questione, contestava

alla ricorrente il difetto del titolo abilitativo esplicitando in tal modo l'esercizio del potere di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia del quale è titolare. Che di tale potere sia espressione il provvedimento impugnato è reso peraltro palese dall'esplicito richiamo all'art. 27 del d.P.R. n. 380/2001 in esso contenuto (unica base normativa). Con un secondo ordine di censure sviluppate nell'ambito del medesimo capo d'impugnazione la ricorrente, relativamente alla natura delle opere oggetto del provvedimento impugnato, precisa che:- le "due baracche di cantiere" si trovano posizionate nell'area di proprietà in attesa di essere utilizzate, appunto in cantieri e, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. f) della L.R. n. 15/2003, non richiederebbero alcuna autorizzazione ("nel rispetto della disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3, sono attuati liberamente, senza titolo abilitativo edilizio:... f) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti, temporanee e stagionali e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a sei mesi compresi i tempi di allestimento e smontaggio delle strutture");- il "manufatto in lamiera chiuso su tre lati" sarebbe dotato di ruote per poter essere agevolmente spostato sul piazzale e per tale caratteristica non potrebbe ritenersi un'opera edilizia;- la "gru" è uno strumento di lavoro e non potrebbe essere ritenuta una costruzione;- il container è anch'esso uno strumento per il trasporto di cose e ad esso sarebbe applicabile quanto prescritto dal già richiamato art. 7, comma 1, lett. f) della L.R. n. 15/2003;- i tubi e pallets non sono costruzioni. L'Amministrazione, sotto un primo profilo, contesta la natura precaria dei manufatti censiti su detta area poiché, come avrebbe ammesso la stessa ricorrente "esistono da decenni e sono funzionali all'attività produttiva" (pag. 5 del ricorso); sotto altro profilo richiama il consolidato principio giurisprudenziale in base al quale "la precarietà va esclusa ogni qualvolta l'opera sia destinata a dare un'utilità prolungata nel tempo" (Cons. Stato, Sez. VI, n. 419/2003; Sez. V, n. 3321/2000; TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, n. 19/2009) Il motivo è fondato in parte. In primis il Collegio rileva che, come già affermato dal Consiglio di Stato in sede di appello cautelare, non possono essere considerate opere suscettibili di essere oggetto di valutazione di conformità agli strumenti urbanistici vigenti beni mobili, peraltro strumentali, all'esercizio dell'attività d'impresa svolta dalla ricorrente. Il ricorso deve pertanto essere accolto con riferimento alla "gru" ed ai "tubi e pallets" menzionati nell'ordinanza impugnata in relazione ai quali sono fatti salvi gli ulteriori eventuali provvedimenti della competente autorità qualora sino posizionate (e ciò non emerge dal provvedimento impugnato) nell'area di rispetto del corso fluviale. Analoghe considerazioni valgono, altresì, relativamente al c.d. "manufatto in lamiera chiuso su tre lati", indicato dalla ricorrente come macchinario utilizzato nell'esercizio delle attività della Ditta e protetto mediante pannelli di lamiera è posizionato su ruote al fine di poter essere agevolmente trasportato sull'area di lavoro (qualificazione non smentita dall'Amministrazione). A diverse conclusioni il Collegio perviene con riferimento ai residui manufatti (le "baracche di cantiere" e il container). La ricorrente, come anticipato, richiama l'art. 7, comma 1, della L.R. n. 15/2003 che, relativamente ad "opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti, temporanee e stagionali e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a sei mesi compresi i tempi di allestimento e smontaggio delle strutture" non richiederebbe il previo rilascio di alcun titolo abilitativo. La censura infondata. L'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001 classifica come "interventi di nuova costruzione, quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti" precisando che "sono comunque da considerarsi tali: ... e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee". Ai fini della valutazione della precarietà del fabbricato, come riconciato dalla prevalente giurisprudenza, non rileva la oggettiva consistenza del medesimo (materiale, struttura, ancoraggio al suolo) ma la sua destinazione funzionale con la conseguenza che detta precarietà deve essere esclusa qualora si tratti di manufatti destinati ad utilità prolungata (Consiglio di Stato, Sez. V, 28 marzo 2008 n. 1354). Si è altresì sottolineato in giurisprudenza che produce trasformazione urbanistica ogni intervento che alteri in maniera rilevante e duratura lo stato del territorio, a nulla rilevando l'eventuale

precarietà strutturale (e l'amovibilità), ove ad essa non si accompagni un uso assolutamente temporaneo e per fini contingenti e specifici (v. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 10 giugno 2010, n. 2406). Nessun dubbio può sussistere nel caso di specie circa la stabile collocazione delle baracche e del container in questione sull'area di proprietà della ricorrente per soddisfare esigenze durature trattandosi, come già evidenziato, di circostanza riconosciuta dalla stessa a pag. 5 del ricorso affermando che detti manufatti "esistono da decenni e sono funzionali all'attività produttiva" con ciò escludendo quell'utilizzo temporaneo e contingente di cui alla richiamata norma che consentirebbe di prescindere dal titolo edilizio.»

LA DOMANDA DI CONDONO EDILIZIO DETERMINA L'INEFFICACIA DELL'ORDINANZA DI DEMOLIZIONE

TAR CAMPANIA, SEZIONE VI NAPOLI n.5879 del 21/12/2016 Relatore:
Umberto Maiello - Presidente: Paolo Passoni

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

Sintesi: A seguito della presentazione della domanda di condono l'ordine di demolizione perde efficacia in quanto deve essere sostituito o dal permesso di costruire in sanatoria o da un nuovo procedimento sanzionatorio.

Estratto: «Il ricorso è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse (di tale possibile esito il Collegio, ai sensi dell'art. 73 c.p.a., ha dato avviso alle parti presenti in udienza). Per l'intervento in contestazione, successivamente all'emissione dell'ordinanza di demolizione, il ricorrente ha presentato domanda di condono edilizio ai sensi della legge n. 326/2003 (cfr. istanza n. 12381 del 10 dicembre 2004 depositata in atti). A conforto di tale assunto il ricorrente, in data 4.11.2016, ha versato in atti la relazione tecnica asseverata a firma dell'ing. Trani nella quale si afferma che le opere edili accertate e oggetto dell'ordinanza di demolizione qui in rilievo coincidono con quelle per le quali è stata richiesta la sanatoria, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 326/03. In assenza di contestazioni ex adverso deve, dunque, ritenersi che l'istanza di condono tuttora pendente (sempre per come incontestato), comprenda le opere sanzionate con l'ordinanza impugnata. Da quanto precede deriva l'improcedibilità del gravame. Invero, per giurisprudenza risalente e consolidata, a tale definizione in rito della causa deve pervenirsi ove, in sede di decisione di un ricorso proposto avverso ordini di demolizione, risulti successivamente presentata domanda per conseguire il condono edilizio. Ciò in quanto in presenza dell'esercizio della facoltà straordinaria prevista dalla legge il provvedimento repressivo (e quindi quello di accertamento della non conformità) "perde efficacia in quanto deve essere sostituito o dal permesso di costruire in sanatoria o da un nuovo procedimento sanzionatorio, essendo l'Amministrazione tenuta, in quest'ultimo caso, in base a quanto previsto dall'art. 40 comma 1, l. n. 47 del 1985, al completo riesame della fattispecie", con conseguente "traslazione e differimento dell'interesse ad impugnare verso il futuro provvedimento che, eventualmente, respinga la domanda medesima, disponendo nuovamente la demolizione dell'opera edilizia ritenuta abusiva" (si vedano, fra le molte, Cons. Stato, sezione V, 6 luglio 2007 n. 3855, Cons. Stato, sezione sesta, 7 maggio 2009, n. 2833; T.A.R. Campania, Napoli, questa sesta sezione, sentenze n. 3933 del 20 luglio 2011, n. 1645 del 23 marzo 2011; n. 15979 del 23 giugno 2010; 25 febbraio 2010, n. 1158 e 9 novembre 2009, n. 7051; sezione settima, 9 febbraio 2009, n. 645; T.A.R. Lazio, Roma, sezione prima, 9 febbraio 2010, n. 1780; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sezione seconda, 12 gennaio 2010, n. 20).»

NECESSARIO IL PIANO DI LOTTIZZAZIONE PER IL RILASCIO DEL TITOLO EDILIZIO ANCHE IN CASO DI LOTTO INTERCLUSO O ZONA GIÀ URBANIZZATA

TAR CAMPANIA, SEZIONE II NAPOLI n.5883 del 21/12/2016 Relatore:
Francesco Guarracino - Presidente: Claudio Rovis

PIANIFICAZIONE → PIANI URBANISTICI ATTUATIVI → PIANO DI LOTTIZZAZIONE

Sintesi: L'esigenza di un piano di lottizzazione, quale presupposto per il rilascio di un titolo edilizio, s'impone anche al fine di un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti e, quindi, anche alla più limitata funzione di armonizzare aree già compromesse ed urbanizzate e perciò anche in caso di lotto intercluso o di altri casi analoghi di zona già edificata e urbanizzata.

Estratto: «Osserva il Collegio che, in riforma dei precedenti di questa Sezione invocati dalla ricorrente con riferimento ad interventi edilizi da realizzare nella stessa via Cortagna, il Consiglio di Stato (Sez. V, 29 febbraio 2012 n. 1177 e n. 1178) ha affermato che: «Il primo giudice ha affermato l'erroneità dell'impostazione seguita dal Comune sulla base del fatto che la completa urbanizzazione della zona era già stata accertata in precedenti giudizi, per cui non poteva essere messa in discussione nella presente controversia. Il Collegio non condivide l'opinione del primo giudice. Il Collegio condivide invece l'orientamento giurisprudenziale (C. di S., IV, 13 ottobre 2010, n. 7486) con il quale è stato sottolineato come il concetto di completa urbanizzazione di una determinata area edificabile debba essere inteso in termini dinamici, e quindi adattato al differente contenuto di ogni progetto di edificazione che lo interessi. In quella occasione è stato affermato che "l'esigenza di un piano di lottizzazione, quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia, s'impone anche al fine di un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti e, quindi, anche alla più limitata funzione di armonizzare aree già compromesse ed urbanizzate, che richiedano una necessaria pianificazione della «maglia», e perciò anche in caso di lotto intercluso o di altri casi analoghi di zona già edificata e urbanizzata (C. di S., IV, 1 ottobre 2007, n. 5043 e 15 maggio 2002, n. 2592; V, 1 dicembre 2003, n. 7799 e 6 ottobre 2000, n. 5326)". Osserva il Collegio come l'individuazione dei servizi necessari per rendere abitabile una determinata area presupponga necessariamente la conoscenza del progetto di utilizzazione edificatoria, e quindi del suo impatto in termini di abitanti insediabili e di usi previsti. Tale necessità si presenta quando l'area viene utilizzata per la prima volta, ma può presentarsi anche successivamente, quando ulteriori interventi modificano radicalmente le caratteristiche dell'insediamento esistente, rendendo palese la necessità di nuove strutture di servizio. Osserva il Collegio che il caso ora in esame ricade nell'ambito di applicazione dei principi appena riassunti in quanto il progetto della parte appellata riguarda un edificio già realizzato, che peraltro viene radicalmente modificato eliminando un porticato, originariamente previsto, per realizzare ben tredici appartamenti. Afferma il Collegio che un intervento di così rilevante impatto richiede di per sé lo studio dell'urbanizzazione dell'area in vista dell'integrazione delle opere esistenti, e l'evidenza di tale necessità renda superflua la sua giustificazione nel corpo del provvedimento che la affermi. Di conseguenza, il giudicato formatosi in relazione ad un diverso e più limitato progetto di utilizzazione della stessa area di cui ora si discute non rileva al fine di determinare gli interventi necessari per consentire la realizzazione del nuovo progetto. Legittimamente, in conclusione, il

Comune ha affermato la necessità di applicare, per l'ulteriore edificazione, indici e disciplina propri delle aree da urbanizzare».Facendo applicazione al caso concreto dei suddetti principi ed alla luce del fatto che la società ricorrente non ha fornito in giudizio neppure un inizio di prova sulla consistenza dell'impatto urbanistico dei fabbricati da realizzare (vi è agli atti la sola richiesta di permesso di costruire, senza la relativa relazione tecnica e i grafici di progetto), non può trovare accoglimento la tesi, sostenuta nel ricorso in termini invero generici, secondo la quale non sarebbe stato necessario un piano di lottizzazione e si sarebbe dovuto fare applicazione del più favorevole indice di fabbricabilità.Tanto basta a sorreggere nel merito il provvedimento impugnato, mentre le censure relative all'omessa comunicazione del preavviso di rigetto (non essendo evidentemente dovuta quella di avvio, trattandosi di procedimento ad istanza di parte) e alla presunta carenza istruttoria cedono di fronte al fatto che neppure nel corso del giudizio la ricorrente ha addotto ragioni tali che avrebbero potuto mutare l'esito del provvedimento finale.»

IL PROVVEDIMENTO DI DINIEGO DEL TITOLO EDILIZIO È DI COMPETENZA DEL DIRIGENTE COMUNALE

TAR CAMPANIA, SEZIONE III NAPOLI n.5904 del 21/12/2016 Relatore:
Alfonso Graziano - Presidente: Fabio Donadono

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → SANATORIA → CONDONO → DINIEGO

Sintesi: Il diniego del titolo edilizio in sanatoria appartiene alla competenza del dirigente comunale, ovvero, nei comuni sprovvisti di detta qualifica, dei responsabili degli uffici e dei servizi e non del sindaco.

Estratto: «2 Con il primo mezzo la deducente lamenta che ai sensi dell'art. 7 della L. n. 47 del 1985 competente all'adozione dei provvedimenti in materia edilizia è il Sindaco, che può delegare il relativo potere ai dirigenti ma nel testo dell'atto non emerge l'avvenuto conferimento di alcuna delega, sicché +è illegittima per incompetenza l'ordinanza adottata dal responsabile del servizio comunale.2.2. La censura è infondata sol che si consideri che l'art. 107, lett. g) del d.lgs. n. 267/2000, vigente ratione temporis all'epoca dell'adozione del provvedimento gravato (14.2.2001) in materia di competenze dei dirigenti comunali stabilisce che essi sono competenti all'adozione di:"g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale"»E non v'è dubbio che l'ordinanza censurata ha ad oggetto la vigilanza in materia edilizia, sicuramente rientrando nella competenza del dirigente o del responsabile del servizio ex art. 107 lett. g., d.lgs. n. 267 del 2000.Del resto segnala il Collegio che la giurisprudenza si è di recente occupata della questione, sancendo la competenza del dirigente ovvero del responsabile del servizio, all'adozione del provvedimento di diniego della sanatoria. Si è infatti affermato che "Il diniego di concessione edilizia in sanatoria, ai sensi dell'art. 51 comma 3, l. 8 giugno 1990 n. 142, nel testo novellato dall'art. 6 comma 2, l. 15 maggio 1997 n. 127 (nonché dell'art. 2, l. 16 giugno 1998 n. 191 e dell'art. 107 comma 3, lett. g, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267) rientra nella competenza del dirigente comunale, ovvero, nei Comuni sprovvisti di detta qualifica, dei responsabili degli uffici e dei servizi e non del Sindaco, trattandosi di tipico potere gestionale" (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VI , 2 luglio 2015 n. 3475). Si

sono espresse in tal senso anche T.A.R. Piemonte, Sez. I, 13 dicembre 2013 n. 1358 e T.A.R. Piemonte, Sez. I, 12.6.2013, n. 703.»

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.

Estratto: «5. Con il quinto mezzo la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 3,4 e 7 della L. n. 241 del 1990 in particolare dolendosi che non è stata inviata all'interessata la previa comunicazione di avvio del procedimento finalizzato all'adozione del provvedimento decisorio sull'istanza di sanatoria.5.1. La censura è nitidamente infondata, atteso che la ricorrente era più che conscia del procedimento in fieri, avendo lei stessa dato impulso allo stesso mediante la presentazione della domanda di accertamento di conformità.Oltretutto la giurisprudenza condivisibilmente esclude che la comunicazione di avvio del procedimento debba applicarsi anche ai provvedimenti di sanatoria, stante la natura vincolata dei medesimi, apparentati pertanto ai provvedimenti repressivi di abusi edilizi. Il Tribunale ha infatti di recente precisato in tal senso che “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” (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VI, 13 aprile 2016, n. 1777: opzione espressa anche da T.A.R. Piemonte, Sez. I, 12 agosto 2016 n. 1111).Il cennato avviso è stato esteso alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda di cui all'art. 10-bis della L. n. 241 del 1990 essendosi statuito che “Sia le omissioni delle comunicazioni di avvio del procedimento che dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di sanatoria non possono ritenersi invalidanti del provvedimento negativo adottato, a norma dell'art. 21 octies, l. n. 241 del 1990, che esclude l'annullamento per vizi di forma quando - trattandosi di attività vincolata come nel caso di specie - il contenuto dell'atto non avrebbe potuto essere diverso” (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VIII, 5 marzo 2015 n. 1399). In conclusione, alla luce delle suesposte ragioni il gravame si profila infondato e va conseguentemente respinto al pari della domanda risarcitoria, per la quale fa difetto il fondamentale presupposto dell'accertata illegittimità del provvedimento e del suo conseguenziale annullamento giurisdizionale.»

IL COMUNE DEVE RISPONDERE ESPRESSAMENTE ALLA DOMANDA DI ADOTTARE PROVVEDIMENTI REPRESSIVI AVVERSO UN ABUSO EDILIZIO

TAR CAMPANIA, SEZIONE VIII NAPOLI n.6006 del 29/12/2016
Relatore: Fabrizio D'Alessandri - Presidente: Italo Caso

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → ACCERTAMENTO

Sintesi: Il comune è tenuto a rispondere espressamente alla domanda con la quale i proprietari di immobili limitrofi a quello interessato da un supposto abuso edilizio chiedono l'adozione di provvedimenti repressivi e, ove sussistono le condizioni, anche ad assumere gli stessi.

Estratto: «Viene in giurisprudenza generalmente riconosciuto che il Comune è tenuto a rispondere espressamente alla domanda con la quale i proprietari di immobili terreni limitrofi a quello interessato da un supposto abuso edilizio chiedono l'adozione di provvedimenti repressivi (Cons. Stato, 9 novembre 2015, n. 5087) e, ove sussistano le condizioni, anche ad assumere gli stessi (T.A.R. Lazio Latina, 24 ottobre 2003, n. 876; Consiglio Stato, sez. V, 26 novembre 1994, n. 1381). Allo stesso modo si riconosce che qualunque soggetto che si trovi in una stabile relazione con il territorio sottoposto ad un intervento urbanistico-edilizio è titolare di un interesse qualificato ad ottenere una pronuncia espressa da parte dell'amministrazione sull'istanza di adozione di misure repressive dell'abuso edilizio (T.A.R. Toscana, sez. III, 19 giugno 1991, n. 303). Una situazione di "stabile collegamento" con la zona interessata dall'attività edilizia, che legittima un soggetto ad agire, può derivare dalla proprietà o dal possesso di un immobile ovvero dalla residenza o domicilio in detta zona o da altro titolo di frequentazione di quest'ultima (T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 7 febbraio 2002, n. 727). Nel caso di specie risulta che le parti ricorrenti sono proprietarie di un immobile sito nelle vicinanze di quello dove si è stata lamentata l'asserita situazione di irregolarità edilizia. L'istanza del ricorrente era volta a stimolare i poteri di vigilanza e repressivi della pubblica amministrazione in materia edilizia ed, in particolare, alla verifica dell'abusività del manufatto per essere stato costruito in difformità del titolo abilitativo edilizio e per la sua parziale insistenza sulla fascia di rispetto stradale. Essendo stato annullato in via d'ufficio il condono edilizio, il Comune aveva l'obbligo di procedere nei confronti dell'istanza del privato, pronunciandosi espressamente in merito e, qualora ne ricorressero i presupposti, di provvedere alla repressione dell'abuso. Conseguentemente parte ricorrente ben poteva contestare l'inerzia dell'amministrazione ed adire il giudice amministrativo, ex art. 117 c.p.a., sussistendo gli estremi del silenzio inadempiuto. Il ricorso va, quindi, accolto nei termini suindicati con declaratoria dell'obbligo dell'Amministrazione di pronunciarsi espressamente sull'istanza formulata da parte ricorrente e, se del caso, di assumere i necessari provvedimenti repressivi, entro 30 (trenta) giorni dalla comunicazione o, se precedente, dalla notificazione della presente decisione, portandoli a esecuzione.»

LA PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI CONDONO COMPORTA LA SOSPENSIONE DEI POTERI REPRESSIVI DELL'ABUSO EDILIZIO

TAR CAMPANIA, SEZIONE VII NAPOLI n.6029 del 30/12/2016 Relatore:
Marina Perrelli - Presidente: Alessandro Pagano

TITOLO EDILIZIO -> ABUSI EDILIZI -> SANATORIA -> CONDONO -> EFFETTI

Sintesi: La presentazione della domanda di condono comporta la sospensione del potere comunale di adottare atti in funzione di repressione dell'abuso edilizio.

Estratto: «6.1. Parte ricorrente si duole, infatti, dell'illegittimità dell'ordine di demolizione del box di sua proprietà in quanto in relazione allo stesso penderebbe una domanda di condono non ancora definita dall'amministrazione resistente con conseguente sospensione dell'esercizio dei poteri sanzionatori, ai sensi degli artt. 38 e 44 della legge n. 47 del 1985. 6.2. La censura è fondata. 6.3. Dalla

documentazione acquisita si evince che il ricorrente ha acquistato il box oggetto di causa con atto del notaio Lupi rep. n. 22204 del 4.11.2005 dai sigg.ri Salvatore Pizza e Carolina Dello Ioio che a loro volta lo avevano acquistato dal costruttore con atto di compravendita dell'11.11.1986. In tale ultimo atto è stato dato atto dell'esistenza di una domanda di condono edilizio prot. n. 3872 del 17.3.1986, presentata ai sensi della legge n. 47 del 1985, avente ad oggetto il box in questione.6.4. Del resto anche il Comune di Gragnano nella nota prot. n. 24634 dell'1.12.2015 dà atto dell'esistenza della rammentata domanda di condono prot. n. 3872 del 17.3.1986 relativa al box del ricorrente, sebbene la stessa sarebbe "priva della documentazione integrativa utile alla univoca riconducibilità della stessa al garage di proprietà" del sig. Cormino" (cfr. ordinanza di questa Sezione n. 281 del 16.2.2016).6.5. Al riguardo il Collegio rileva che parte ricorrente ha provveduto a depositare in data 16.2.2016 l'integrazione della domanda di condono edilizio prot. n. 3872 del 17.3.1986 dalla quale si evince che la predetta pratica si riferisce esattamente al box oggetto di causa.7. Tanto premesso in fatto, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza anche di questa Sezione, la presentazione della domanda di condono comporta la sospensione del potere di adottare atti in funzione di repressione dell'abuso edilizio, tenuto conto della necessità della previa pronuncia del Comune su detta istanza, in quanto l'eventuale rilascio della sanatoria produrrebbe la legittimazione delle opere e la conseguente loro non sanzionabilità (cfr. tra le tante Cons. Stato, sez. V, 31 ottobre 2012, n. 5553; T.A.R. Campania, Napoli, 19 gennaio 2012, n. 262).»

LE PREVISIONI CONFERMATE DALLA VARIANTE GENERALE TROVANO FONTE NELLA VARIANTE STESSA

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I MILANO n.6 del 03/01/2017 Relatore:
Francesco Gambato Spisani - Presidente: Alessandra Farina

PIANIFICAZIONE -> VARIANTE URBANISTICA -> VARIANTI GENERALI

Sintesi: Per variante generale si intende lo strumento che procede ad una riconsiderazione di buona parte del territorio comunale e che, conseguentemente, conduce a modifiche riguardanti una pluralità di ambiti territoriali.

Sintesi: Nel caso di variante generale, anche la disciplina urbanistica che resta immutata trova fonte nella variante stessa, perché è frutto della scelta che quest'ultima variante ha espresso: si sono riconsiderate le scelte precedenti e si è deciso, a ragion veduta, di confermarne alcune.

Estratto: «9. Come è incontestato, infatti, sull'area considerata - come su altre zone del territorio comunale- è intervenuta una variante generale, la prima al PGT vigente. E per variante generale - dato che può ritenersi di comune esperienza nella tecnica urbanistica - si intende appunto lo strumento che procede ad una riconsiderazione di buona parte del territorio comunale e che, conseguentemente, conduce a modifiche riguardanti una pluralità di ambiti territoriali. Nello stesso senso è la giurisprudenza, per tutte C.d.S. sez. IV 6 febbraio 2002 n°664, secondo cui "le varianti generali costituiscono, in sostanza, in una nuova disciplina generale dell'assetto del territorio" all'esito di una periodica sua revisione. Nel caso di variante generale, allora, anche la disciplina urbanistica che resta immutata trova fonte nella variante stessa, perché è frutto della scelta che quest'ultima variante ha espresso: si sono riconsiderate le scelte precedenti e si è deciso, a ragion veduta, di confermarne alcune. 10. Nel caso di specie, l'effetto di improcedibilità di cui s'è detto allora si produce: sull'assetto definito dalla delibera 85/2014 è intervenuta una nuova, complessiva, pianificazione, che nella sua economia

generale ha ritenuto di ribadire la scelta precedente, ovvero lo spostamento del dormitorio, ma in base alla nuova istruttoria del piano e non già, come ritengono i ricorrenti (cfr. memoria conclusionale 21 ottobre 2016 p. 3 ventesimo rigo), a seguito di un semplice rinvio al precedente atto qui impugnato. La tutela delle asserite ragioni dei ricorrenti sarà allora affidata all'impugnazione, nella parte che rileva, della variante in questione, impugnazione che infatti già è stata proposta.»

INTEGRA LOTTIZZAZIONE ABUSIVA QUALSIASI TIPO DI OPERA IN CONCRETO IDONEA A STRAVOLGERE L'ASSETTO DEL TERRITORIO PREESISTENTE

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.1 del 04/01/2017 Relatore: Viviana Lenzi - Presidente: Francesco Gaudieri

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → INTERVENTI ABUSIVI, CASISTICA → LOTTIZZAZIONE ABUSIVA

Sintesi: Può integrare un'ipotesi di lottizzazione abusiva qualsiasi tipo di opera in concreto idonea a stravolgere l'assetto del territorio preesistente ed a realizzare un nuovo insediamento abitativo e, pertanto, a determinare sia un concreto ostacolo alla futura attività di programmazione del territorio, sia un nuovo e non previsto carico urbanistico.

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → INTERVENTI ABUSIVI, CASISTICA → LOTTIZZAZIONE ABUSIVA → CASISTICA → STRADE

Sintesi: Qualunque intervento o costruzione non autorizzati, pur se realizzati in tempi diversi, che siano idonei a stravolgere l'assetto del territorio, rendendone impraticabile la programmazione, integra gli estremi della lottizzazione abusiva, per cui anche la sola realizzazione di una strada, comportando un mutamento del precedente assetto del territorio, costituisce opera di trasformazione urbanistica che necessita di un titolo abilitativo, tanto più qualora essa sia destinata a permettere il transito da e verso singoli lotti.

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → INTERVENTI ABUSIVI, CASISTICA → LOTTIZZAZIONE ABUSIVA → PRESUPPOSTI

Sintesi: La lottizzazione abusiva è un fenomeno unitario che trascende la consistenza delle singole opere di cui si compone e talora ne prescinde ed assume rilevanza giuridica per l'impatto che determina sul territorio interferendo con l'attività di pianificazione, conservazione dei valori paesistici e ambientali, dotazione e dimensionamento degli standard, di guisa che la diversa conformazione materiale che deriva dall'attività di lottizzazione, se non rimossa, da un lato impedisce la realizzazione del diverso progetto urbanistico stabilito dagli organi preposti al governo del territorio, dall'altro impone l'adeguamento delle infrastrutture esistenti o la realizzazione di nuove per far fronte al carico urbanistico derivante dalla lottizzazione.

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → INTERVENTI ABUSIVI, CASISTICA → LOTTIZZAZIONE ABUSIVA → CASISTICA → TITOLO EDILIZIO, IRRILEVANZA

Sintesi: Laddove manchi la specifica autorizzazione a lottizzare, la lottizzazione abusiva sussiste e deve essere sanzionata anche se, per le singole opere facenti parte di tale lottizzazione, sia stata rilasciata una concessione edilizia.

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → INTERVENTI ABUSIVI, CASISTICA → LOTTIZZAZIONE ABUSIVA → TIPOLOGIE → LOTTIZZAZIONE MATERIALE

Sintesi: Ai fini della sussistenza della lottizzazione abusiva c.d. materiale è necessaria una visione d'insieme dei lavori, ossia una verifica nel suo complesso dell'attività edilizia realizzata, atteso che potrebbero anche ricorrere modifiche rispetto all'attività assentita idonee a conferire un diverso assetto al territorio comunale oggetto di trasformazione.

Estratto: «4 - Il ricorso è infondato.4.1 - Ai sensi dell'art. 30 co. 1 d.P.R. n. 380/01 “si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio”.Come di recente affermato da questa Sezione: “2.1.- La formulazione dell'art. 30 del d.P.R. n. 380 del 2001 consente di affermare che può integrare un'ipotesi di lottizzazione abusiva qualsiasi tipo di opera in concreto idonea a stravolgere l'assetto del territorio preesistente ed a realizzare un nuovo insediamento abitativo e, pertanto, a determinare sia un concreto ostacolo alla futura attività di programmazione del territorio (che viene posta di fronte al fatto compiuto), sia un nuovo e non previsto carico urbanistico. 2.2.- È stato infatti ritenuto che qualunque intervento o costruzione non autorizzati, pur se realizzati in tempi diversi, che siano idonei a stravolgere l'assetto del territorio, rendendone impraticabile la programmazione, integra gli estremi della lottizzazione abusiva, sicché anche la sola realizzazione di una strada, comportando un mutamento del precedente assetto del territorio, costituisce opera di trasformazione urbanistica che necessita di un titolo abilitativo, tanto più qualora essa sia destinata a permettere il transito da e verso singoli lotti (Consiglio Stato sez. IV 8 maggio 2003 n. 2445; Consiglio Stato, sez. IV, 1 giugno 2010, n. 3475; Consiglio Stato, sez. IV, 24 dicembre 2008, n. 6560). 2.3.- La lottizzazione abusiva è dunque un fenomeno unitario che trascende la consistenza delle singole opere di cui si compone e talora ne prescinde, come nel caso del mutamento di destinazione d'uso di complessi edilizi regolarmente assentiti, e assume rilevanza giuridica per l'impatto che determina sul territorio interferendo con l'attività di pianificazione, conservazione dei valori paesistici e ambientali, dotazione e dimensionamento degli standard, di guisa che la diversa conformazione materiale che deriva dall'attività di lottizzazione, se non rimossa, da un lato impedisce la realizzazione del diverso progetto urbanistico stabilito dagli organi preposti al governo del territorio, dall'altro impone l'adeguamento delle infrastrutture esistenti o la realizzazione di nuove per far fronte al carico urbanistico derivante dalla lottizzazione” (sent. 3/10/16 n. 1168).4.2 - Con particolare riferimento all'ipotesi di lottizzazione c.d. "materiale", si è condivisibilmente affermato che “la fattispecie integra qualcosa di diverso, seppur collegato, rispetto alle singole opere realizzate, costituendo un quid pluris (anche, ovviamente, in termini di maggiore gravità). Alcun rilievo sanante sull'abuso in questione può quindi rivestire il rilascio di una eventuale concessione edilizia, sia ex ante, in presenza di concessioni edilizie già rilasciate, sia successivamente, in presenza di concessioni rilasciate in via di sanatoria. Ciò in quanto, ove manchi la specifica autorizzazione a lottizzare, la lottizzazione abusiva sussiste e deve essere sanzionata anche se, per le singole opere facenti parte di tale lottizzazione, sia stata rilasciata una concessione edilizia (cfr C.d.S. sez. V 26.03.1996 n. 301); al fine di valutare un'ipotesi di lottizzazione

abusiva c.d. materiale, appare necessaria una visione d'insieme dei lavori, ossia una verifica nel suo complesso dell'attività edilizia realizzata, atteso che potrebbero anche ricorrere modifiche rispetto all'attività assentita idonee a conferire un diverso assetto al territorio comunale oggetto di trasformazione” (T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, sent. 23/9/14 n. 1676).»

TITOLO EDILIZIO → ABUSI EDILIZI → INTERVENTI ABUSIVI, CASISTICA → LOTTIZZAZIONE ABUSIVA → ELEMENTO SOGGETTIVO

Sintesi: Nel caso di lottizzazione abusiva, gli aventi causa dagli autori materiali delle opere non possono vantare alcun affidamento meritevole di tutela a fronte del prevalente interesse al corretto assetto del territorio.

Estratto: «5 - Alla luce delle suddette coordinate normative ed ermeneutiche, non può revocarsi in dubbio la legittimità della gravata ordinanza di annullamento in autotutela della concessione in sanatoria rilasciata nel 2001. Ed invero, secondo quanto emerge ex actis, solo all'esito di una nuova istruttoria, le pratiche edilizie relative al condono dei tre immobili edificati dal ricorrente sono state considerate congiuntamente, rivelando l'esistenza di una lottizzazione abusiva. In particolare, risulta incontestato che l'edificazione dei tre immobili sia stata realizzata anche in violazione dei sigilli, in territorio facente parte di un unico lotto situato nei 100 mt. dalla fascia costiera; né parte ricorrente si spinge al di là di una contestazione generica e per nulla circostanziata in ordine alla qualificazione giuridica fornita dall'Amministrazione, omettendo di evidenziare circostanze o produrre documentazione idonea a scalfire le conclusioni cui il Comune è addivenuto. Di nessun rilievo, poi, è la circostanza che sul suolo già esistessero opere abusive all'atto del trasferimento del terreno al ricorrente (1993), secondo quanto risulta dello stesso decreto del G.E. versato in atti, considerato che il potere repressivo nel caso di lottizzazione abusiva opera con finalità non sanzionatorie, ma ripristinatorie dell'integrità territoriale abusivamente compromessa e che la giurisprudenza è ferma nel ritenere che, nel caso di lottizzazione abusiva, gli aventi causa dagli autori materiali delle opere non possono vantare alcun affidamento meritevole di tutela a fronte del prevalente interesse al corretto assetto del territorio (T.A.R. Campania, Napoli, sez. II 8 marzo 2016 n. 1273; Consiglio di Stato sez. IV 8 gennaio 2016 n. 26).»

NON È CONFIGURABILE L'OBBLIGO DI AVVISO DELL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO NELL'ATTIVITÀ DI REPRESSIONE DEGLI ABUSI EDILIZI

TAR CAMPANIA, SEZIONE IV NAPOLI n.68 del 04/01/2017 Relatore:
Maria Barbara Cavallo - Presidente: Anna Pappalardo

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

Sintesi: Il discrimine tra gli interventi di manutenzione e quelli di ristrutturazione è individuabile nella circostanza che i primi sono diretti a conservare l'edificio nel rispetto della sua tipologia, forma e struttura, senza alcun inserimento di elementi innovativi pur se sostitutivi di quelli precedenti, mentre i secondi sono diretti ad alterare l'originaria consistenza fisica dell'immobile e comportano altresì l'inserimento di nuovi impianti.