

# **titolo edilizio**

# **CASISTICA**

# **DI OPERE E**

# **INTERVENTI**

rassegna  
di giurisprudenza  
2009-2013

# titolo edilizio CASISTICA DI OPERE ED INTERVENTI

rassegna di giurisprudenza  
2009-2013



fax: 049 9710328 – email: [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it)

---

La presente opera è una raccolta, ordinata in una classificazione tematica, di sintesi ed estratti giurisprudenziali in materia di pianificazione attuativa, tratti da pronunce recensite dalla rivista telematica Urbium.it, appartenenti agli anni 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza.

Copyright © 2014 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 massime costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. **Il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente e dai suoi stretti collaboratori professionali, o da un singolo destinatario 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, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: aprile 2014 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: edilizia, urbanistica - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-018-1 - codice: JRE83 - nic: 171 - prezzo: € 30,00 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco (PD) [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it). Luogo di elaborazione: sede operativa.

## SOMMARIO

[TITOLO EDILIZIO](#)

[OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA](#)

[ACCORPAMENTO UNITÀ IMMOBILIARI](#)

[ACQUE PUBBLICHE](#)

[ADEGUAMENTO IGIENICO-SANITARIO](#)

[ALLEVAMENTI DI BESTIAME](#)

[APERTURA DI PORTE, FINESTRE E LUCERNARI](#)

[APPOSTAMENTI DA CACCIA](#)

[AREE INQUINATE](#)

[ATTIVITÀ ESTRATTIVA](#)

[ATTIVITÀ ESTRATTIVA --> NECESSITÀ DEL TITOLO EDILIZIO](#)

[ATTIVITÀ ESTRATTIVA --> REGIONI/PROVINCE --> PUGLIA](#)

[AUTOLAVAGGI](#)

[BARRIERE ARCHITETTONICHE, ELIMINAZIONE](#)

[BARRIERE FONOASSORBENTI](#)

[BASAMENTI DI CEMENTO](#)

[CANCELLI E SBARRE](#)

[CANILE](#)

[CANNE FUMARIE](#)

[CANTIERI](#)

[CELLE FRIGORIFERE](#)

[CENTRALI ELETTRICHE](#)

[CHIUSURA DI BALCONI](#)

[CHIUSURA DI PORTICI](#)

[CHIUSURA DI TENSOSTRUTTURE](#)

[DEPOSITO ATTREZZI E RICOVERO BESTIAME](#)

[DEPOSITO MERCI E MATERIALI](#)

[EDILIZIA CIMITERIALE](#)

[EDILIZIA SCOLASTICA](#)

[ELETTRODOTTI](#)

[ELETTRODOTTI --> REGIONI E PROVINCE](#)

[ELETTRODOTTI --> REGIONI E PROVINCE --> TOSCANA](#)

[ESECUZIONE DI SENTENZA](#)

[FORNO](#)

[FRAZIONAMENTO EDILIZIO](#)

[GAZEBO](#)

[IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE DI CARBURANTE](#)

[IMPIANTI DI PESA](#)

[IMPIANTI DI SMALTIMENTO RIFIUTI](#)

[IMPIANTI DI STOCCAGGIO --> RIFIUTI RADIOATTIVI](#)

[IMPIANTI DI STOCCAGGIO --> RIFIUTI RADIOATTIVI --> DISSENSO ENTI LOCALI](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> COMPETENZA](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> DISPONIBILITÀ](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> INAPPLICABILITÀ SCIA](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> NATURA NON ONNICOMPRESIVA](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> NATURA ONNICOMPRESIVA](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> PARERE DELL'ARPA](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> PROVVEDIMENTI INIBITORI DELLA DIA](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> REGIONI/PROVINCE --> CAMPANIA](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> REGIONI/PROVINCE --> PUGLIA](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> SILENZIO ASSENSO](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> SOSPENSIONE](#)

[IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> TIPOLOGIA DI IMPIANTI](#)

[IMPIANTI ENERGETICI](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> ENERGIA NUCLEARE](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> ENERGIA NUCLEARE --> DISSENSO ENTI LOCALI](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> ENERGIA NUCLEARE --> INTERESSE STRATEGICO](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> ENERGIA NUCLEARE --> PARCHI TECNOLOGICI](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> ENERGIA NUCLEARE --> PARERE REGIONE, NECESSITÀ](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> ENERGIA NUCLEARE --> SMANTELLAMENTO](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI --> COMPETENZA](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI --> DISPONIBILITÀ DELL'AREA](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI --> IMPOSIZIONE DI GARANZIE](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI --> MODIFICHE NON SOSTANZIALI](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI --> MODIFICHE SOSTANZIALI](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI --> REGIONI/PROVINCE](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI --> REGIONI/PROVINCE --> CALABRIA](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI --> REGIONI/PROVINCE --> LOMBARDIA](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI --> REGIONI/PROVINCE --> SICILIA](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI --> TERMINE PER PROVVEDERE](#)

[IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI --> USO CIVICO](#)

[IMPIANTI PRODUTTIVI](#)

[IMPIANTI PUBBLICITARI](#)

[IMPIANTI RADIOTELEVISIVI](#)

[IMPIANTI SPORTIVI](#)

[LASTRICI SOLARI](#)

[MANUFATTI INTERRATI](#)

[MANUFATTO PRECARIO](#)

[MICROPROGETTI DI ARREDO URBANO \(D.L. 185/08\)](#)

[MURO DI CONTENIMENTO](#)

[OPERE A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE](#)

[OPERE COMUNALI](#)

[OPERE IN ADIACENZA A STRUTTURE CARCERARIE](#)

[OPERE IN CEMENTO ARMATO](#)

[OPERE IN FASCIA DI RISPETTO](#)

[OPERE IN ZONA VINCOLATA](#)

[OPERE INTERNE](#)

[OPERE PERTINENZIALI --> AMPLIAMENTO](#)

[OPERE PERTINENZIALI --> CASISTICA](#)

[OPERE PERTINENZIALI --> ENTITÀ](#)

[OPERE PERTINENZIALI --> NOZIONE](#)

[OPERE PERTINENZIALI --> REGIONI E PROVINCE --> LIGURIA](#)

[OPERE STAGIONALI, CASE MOBILI, ROULOTTES](#)

[OPERE SU SUOLO PUBBLICO](#)

[PARCHEGGI](#)

[PAVIMENTAZIONE AREE ESTERNE](#)

[PERGOLATI](#)

[PIANTUMAZIONE](#)

[PISCINE](#)

[PISTE E STRADE](#)

[POMPEIANE](#)

[PONTILI GALLEGGIANTI](#)

[PORTICATI](#)

[PREFABBRICATI](#)

[RECINZIONI](#)

[RICOSTRUZIONE](#)

[RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA](#)

[SCALE INTERNE](#)

[SCAVI](#)

[SERBATOI E CISTERNE](#)

[SERRE](#)

[SISTEMAZIONE SPAZI ESTERNI](#)

[SOPPALCHI](#)

[SOPRAELEVAZIONI](#)

[SOTTOTETTI](#)

[STRISCE PASSARUOTE](#)

[STRUTTURE PER NAUTICA DA DIPORTO](#)

[TEATRO TENDA](#)

[TETTO](#)

[TETTOIE](#)

[VERANDE](#)

[VOLUME TECNICO](#)

[OPERE STRATEGICHE --> COMPATIBILITÀ TECNICA](#)

[PIANI STRALCIO E NORME ATTUATIVE](#)

[PIANO DI LOTTIZZAZIONE](#)

[PIANO DI LOTTIZZAZIONE --> NATURA](#)

[PIANO DI LOTTIZZAZIONE --> PERMESSO DI COSTRUIRE](#)

**TITOLO EDILIZIO**

TAR CAMPANIA, SEZIONE VIII NAPOLI n.5817 del 16/10/2009 - Relatore: Olindo Di Popolo -  
Presidente: Antonino Savo Amodio

Sintesi:

**Il titolo edilizio non può dirsi inesistente per il solo fatto della sua irreperibilità in corrispondenza del numero di protocollo assegnatogli.**

Estratto: «3.2. Ora, dai riscontri fattuali sopra illustrati emerge, da un lato, la materiale esistenza di una copia (esibita in giudizio) di un documento ritraente un'autorizzazione a parcheggio rilasciata al ricorrente dal Comune di San Prisco e, d'altro lato, la mancanza di elementi probatori univoci e certi circa l'inesistenza della predetta autorizzazione. A fronte dell'evidenza documentale fornita da parte ricorrente, il titolo abilitativo in parola non può dirsi, in altri termini, mai rilasciato – come, in sostanza, adombra l'amministrazione intimata – per il solo fatto della sua irreperibilità in corrispondenza del numero di protocollo assegnatogli né, tanto meno, alla stregua della indimostrata stipula di una convenzione tra il Comune e la Curia vescovile per asservimento dell'area de qua a parcheggio libero. Ed anzi, dalla nota del responsabile dell'Ufficio protocollo del Comune di San Prisco, prot. n. 850, del 20 gennaio 2009 e dallo stralcio del registro di protocollo ad essa allegato emergono profili di perplessità tali da non lasciare escludere errori nella registrazione del provvedimento abilitativo emesso in favore dell'Istituto diocesano e tali, soprattutto, da non consentire di assegnare portata risolutiva alla rilevata difformità tra il numero di protocollo attribuito all'autorizzazione annullata in autotutela e il destinatario dell'atto identificato col predetto numero. In particolare, dalle risultanze del registro di protocollo dell'amministrazione resistente si rinviene traccia di una pratica di autorizzazione a parcheggio con riferimento al complesso La Meridiana, transitata per l'Ufficio tecnico comunale; nel contempo, nella citata del 20 gennaio 2009, prot. n. 850, si precisa che detta traccia “è stata rinvenuta per caso nella fase di riscontro del protocollo in entrata” e si adombra l'ipotesi di “una eventuale dettagliata ricerca di tutti i protocolli in uscita”. Le evidenziate perplessità derivanti da carenze istruttorie in sede di verifica degli atti degli uffici comunali infirmano, pertanto, l'assunto di illegittimità dell'autorizzazione annullata in autotutela, siccome esclusivamente incentrato sul dato formale, e, di per sé, non invalidante (cfr. TAR Umbria, Perugia, 27 luglio 2006, n. 391; TAR Toscana, Firenze, sez. I, 28 gennaio 2008, n. 55), della incongruenza del numero di protocollo su di essa riportato (n. 12/2005), anziché sul dato certo e incontrovertibile del suo mancato rilascio da parte dell'amministrazione intimata, ossia della sua giuridica – se non anche materiale – inesistenza.»

TAR LIGURIA, SEZIONE I n.3566 del 09/12/2009 - Relatore: Luca Morbelli - Presidente: Santo Balba

Sintesi:

**Non può ammettersi la concessione edilizia implicita.**

Estratto: «La sig.ra Bavassano otteneva, con provvedimento del Comune di Sori 25 marzo 1995 n. 258, il condono relativamente ad una veranda annessa all'edificio di proprietà

ubicato in Sori via Crispi n. 13. Le dimensioni e la sagoma della veranda condonata sono bene evincibili dalla planimetria allegata alla concessione edilizia in sanatoria 25 marzo 1995 n. 258 (si cfr. sub doc n. 1 delle produzioni di parte ricorrente 16 aprile 2009 relativamente al ricorso n. 152/05). Successivamente, in data 1 febbraio 2001, la sig.ra Bavassano richiedeva concessione edilizia per lavori di ristrutturazione edilizia della suddetta veranda (si cfr. sub doc. n. 3 delle produzioni del Comune di Sori 16 aprile 2009 nel ricorso n. 152/05 di r.g.). Il progetto allegato alla richiesta di concessione edilizia prevedeva significative modifiche rispetto allo stato preesistente, tali modifiche sono chiaramente evidenziate nella planimetria allegata al progetto (si cfr. sub doc. n. 3 delle produzioni del Comune di Sori 16 aprile 2009 nel ricorso n. 152/05 di r.g.). Il Comune non rilasciava, tuttavia, concessione edilizia, limitandosi a rilasciare l'autorizzazione edilizia 6 agosto 2001 n. 1146, "resa ai sensi e per gli effetti della L.R. n° 15 del 18/03/1980 come modificata dalla L.R. n° 44 del 19/11/1982, e L.R. 21/08/1991 n° 20" (si cfr. sub doc. n. 4 delle produzioni del Comune di Sori 16 aprile 2009 nel ricorso n. 152/05 di r.g.). Tale autorizzazione edilizia veniva rilasciata "esclusivamente ai fini ed agli effetti della Legge 29.6.1939 n° 1497" con la precisazione che "resta fermo l'obbligo dell'osservanza di tutte le altre disposizioni di legge, di regolamento o di strumento urbanistico in vigore, per cui l'intervento stesso non potrà comunque essere legittimante eseguito ove si ponga con esse in contrasto". Il Collegio è dell'avviso che tale autorizzazione edilizia altro non sia che l'autorizzazione paesaggistica (essendo l'immobile de quo ubicato in zona sottoposta a vincolo paesaggistico) e come tale non costituisca titolo edilizio. Depongono in favore di questa tesi oltre agli elementi già evidenziati anche la circostanza che la motivazione faccia esclusivo riferimento agli interessi ed alle normative ambientali, la circostanza che sia stata preceduta dal parere della Commissione edilizia integrata. Ma se così è non risulta che alla sig.ra Bavassano sia mai stato rilasciato alcun titolo edilizio. Né può condividersi la tesi, sostenuta dal Comune di Sori, per cui si sarebbe formata una concessione edilizia implicita. Tale tesi fondata sulla circostanza che gli elaborati progettuali sono stati sottoscritti dal Sindaco non persuade. In primo luogo la stessa ammissibilità di una concessione edilizia implicita sembra ormai essere stata abbandonata dalla giurisprudenza amministrativa (C.S. IV 30 giugno 2005 n. 3605). In secondo luogo non si vede come possa desumersi la concessione edilizia per implicito dalla sottoscrizione del Sindaco organo incompetente, nell'attuale assetto ordinamentale, al rilascio dei titoli edilizi.»

TAR UMBRIA n.812 del 22/12/2009 - Relatore: Pierfrancesco Ungari - Presidente: Pier Giorgio Lignani

Sintesi:

**La regola dell'assoggettamento a concessione di ogni attività comportante la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, non comprende le sole attività di edificazione, ma tutti quei manufatti che modificano in modo apprezzabile il precedente assetto territoriale producendo alterazione che abbia rilievo ambientale, estetico o anche solo funzionale, ovvero consistenti in una modificazione dello stato materiale e della configurazione del suolo per adattarlo ad un impiego diverso da quello che gli è proprio in relazione alla sua condizione naturale e alla sua qualificazione giuridica.**

Estratto: «secondo il prevalente orientamento della giurisprudenza (delineatosi già in vigenza dell'articolo 1 della legge 10/1077), la regola dell'assoggettamento a concessione di ogni attività comportante la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, non comprende le sole attività di edificazione, ma tutti quei manufatti che modificano in modo apprezzabile il precedente assetto territoriale producendo alterazione che abbia rilievo ambientale, estetico o anche solo funzionale, ovvero consistenti in una modificazione dello stato materiale e della configurazione del suolo per adattarlo ad un impiego diverso da quello che gli è proprio in relazione alla sua condizione naturale e alla sua qualificazione giuridica (cfr. Cons. Stato, V, 6 settembre 1999, n. 1015; 20 dicembre 1999, n. 2125; VI, 27 gennaio 2003, n. 419). In particolare, anche la giurisprudenza di questo Tribunale ha affermato che, sotto il profilo funzionale, il carattere della provvisorietà di una costruzione edilizia, ai fini dell'esenzione dal titolo autorizzatorio edilizio, dev'essere indotto dall'uso realmente precario e temporaneo per fini specifici e cronologicamente delimitati, non essendo sufficiente che si tratti di un manufatto non infisso al suolo e smontabile, ovvero che il costruttore si dichiari disposto a rimuovere quanto realizzato (sent. 26 gennaio 2007, n. 43; 21 agosto 2003, n. 62; 4 luglio 2003, n. 573; vedi anche, Cons. Stato, V, n. 2125/1999, cit., Cass. pen., III, 18 febbraio 1999, n. 4002; 12 luglio 1995, n. 10058; T.A.R. Lazio, Latina, 19 novembre 1987, n. 834). Nel caso in esame, la stessa presentazione della domanda di condono costituisce un'eloquente conferma della necessità del titolo edilizio.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE VIII NAPOLI n.1381 del 11/03/2010 - Relatore: Olindo Di Popolo -  
Presidente: Antonino Savo Amodio

Sintesi:

**Il privato non può, in via di principio, sottrarsi al dovere di leale collaborazione con l'autorità amministrativa, onde consentire a quest'ultima di esaminare compiutamente l'istanza di sanatoria edilizia.**

Estratto: «5. Venendo ora al merito del terzo ricorso (iscritto a r.g. n. 2549/1998), possono essere scrutinati il primo e la prima parte del secondo motivo, stante la loro stretta interrelazione reciproca. Con essi la Immobiliare 2000, da un lato, lamenta il difetto di istruttoria e di motivazione, per non avere il Comune di Benevento verificato la conformità urbanistica dell'intervento edilizio de quo né, quindi, fornito alcuna indicazione motivazionale sul punto, essendosi limitato a giustificare il rigetto dell'istanza di sanatoria inoltratagli sulla base dell'insufficienza della documentazione ad essa allegata; d'altro lato, denuncia la violazione del principio di tipicità dei provvedimenti e di legalità dell'azione amministrativa e la connessa carenza di potere in concreto di disporre, in ragione della predetta mera insufficienza documentale, l'archiviazione del procedimento ex art. 13 della l. n. 47/1985, che non è normativamente prevista. Tali censure sono destituite di fondamento. 5.1. Al riguardo, deve preliminarmente escludersi che il soggetto interessato, dopo aver posto in essere un'attività antiggiuridica, siccome non legittimata dal titolo abilitativo edilizio richiesto, possa sollecitare l'amministrazione a pronunciarsi nel merito della propria domanda di accertamento di conformità, senza aver curato di corredarla di tutta la documentazione all'uopo necessaria. Ed invero, non può revocarsi in dubbio che la ricorrente non potesse, in via di principio, sottrarsi al dovere di leale collaborazione con l'autorità amministrativa, onde consentire a quest'ultima di esaminare compiutamente

l'istanza di sanatoria edilizia (cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 luglio 2005 n. 4057; TAR Campania, Napoli, sez. IV, 12 giugno 2001, n. 2704; sez. VI, 11 marzo 2009, n. 1393).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.24989 del 25/11/2011 - Relatore: Antonino Scalisi  
- Presidente: Olindo Schettino

Sintesi:

**La L. n. 10 del 1977 ("Norme per la edificabilità dei suoli"), meglio conosciuta come "Legge Bucalossi" dal nome del suo proponente, ha introdotto regole generali volte a garantire un utilizzo dei suoli, razionale ed organizzato, sostituendo, per altro, il concetto di "costruzione" con il concetto di trasformazione dei suoli.**

Sintesi:

**Tanto a livello di legislazione nazionale (L. n. 10 del 1977, art. 1, il cui contenuto è oggi recepito dal D.P.R. n. 380 del 2001 "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia") quanto, in vario modo, le diverse legislazioni regionali, chiariscono di perseguire l'obiettivo della pianificazione ordinata e responsabile, subordinando ogni "significativa utilizzazione" del territorio al rilascio di un titolo autorizzatorio, che presuppone effettuata la verifica di conformità dell'intervento edilizio alle prescrizioni dei piani urbanistici.**

Estratto: «1.2.= E' giusto il caso di evidenziare che la L. n. 10 del 1977 ("Norme per la edificabilità dei suoli"), meglio conosciuta come "Legge Bucalossi" dal nome del suo proponente, ha introdotto regole generali volte a garantire un utilizzo dei suoli, razionale ed organizzato, sostituendo, per altro, il concetto di "costruzione" con il concetto di trasformazione dei suoli. In particolare, tanto a livello di legislazione nazionale (L. n. 10 del 1977, art. 1, il cui contenuto è oggi recepito dal D.P.R. n. 380 del 2001 "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia") quanto, in vario modo, le diverse legislazioni regionali, e nel nostro caso, le Norme tecniche di attuazione del piano regolatore del Comune di Vanzaghello-M. chiariscono di perseguire l'obiettivo della pianificazione ordinata e responsabile, subordinando ogni "significativa utilizzazione" del territorio al rilascio di un titolo autorizzatorio, che presuppone effettuata la verifica di conformità dell'intervento edilizio alle prescrizioni dei piani urbanistici. Tale forma di controllo preventivo non opera per ogni intervento incidente sul territorio, ma è stata, appunto, limitata alla sola "attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale". E la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che sono riconducibili entro tale categoria le opere che modificano significativamente la realtà urbanistica e territoriale, indipendentemente dal fatto che la loro realizzazione richieda attività edificatoria in senso stretto. E, secondo questo insegnamento, un deposito di materiale edile è un intervento di trasformazione urbanistica-edilizia del territorio, almeno nella misura in cui produce una rilevante modifica dell'ambiente circostante. 1.3= Pertanto, una visione complessiva della normativa in materia urbanistica e considerato l'orientamento pacifico della giurisprudenza di questa Corte, il termine "costruzione" di cui all'art. 871 cod. civ. va inteso, in visione evolutiva, e per certi aspetti, in senso ampio, quale "attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale", indipendentemente dal fatto che la loro realizzazione richieda attività edificatoria in senso stretto. Di qui, la conseguenza ulteriore,

acciaiata anche dal Tribunale prima e dalla Corte di Appello di Milano dopo, che il secondo comma dell'art. 872 cod. civ. va riferito, non solo alle distanze tra costruzioni (in senso stretto, quale risultato di una attività edificatoria), ma alla violazione delle norme contenute nei Regolamenti Comunali che disciplinano l'attività di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.3120 del 28/05/2012 - Relatore: Carlo Saltelli - Presidente: Pier Giorgio Trovato

Sintesi:

**Non può ammettersi l'esistenza in capo all'amministrazione comunale, oltre che del potere di programmazione dell'uso del territorio, anche di regolazione del concreto esercizio del diritto di edificazione, se non nei limiti e nei sensi previsti dai piani attuativi.**

Estratto: «5.2. Sulla scorta del delineato e consolidato indirizzo giurisprudenziale le censure sollevate dall'interessato con il ricorso introduttivo del giudizio e sostanzialmente riproposte con il gravame in esame sono del tutto infondate. E' decisiva al riguardo la circostanza che, come emerge dalla relazione dell'Ufficio Tecnico del Comune di Ceglie Messapica in data 2 dicembre 1996, depositata nel corso del giudizio di primo grado in ottemperanza alla sentenza istruttoria n. 792 del 25 ottobre 1996, l'intera volumetria disponibile, secondo le previsioni del piano di utilizzazione della zona di cui all'articolo 16 del Regolamento Edilizio Comunale, era stata già interamente utilizzata, essendo stata addirittura realizzata una cubatura di 15.746 metri cubi rispetto a quella assentibile, pari metri cubi 11.433,87. Né, ad escludere la obiettiva rilevanza di tale fatto (in realtà non contestato e neppure contestabile), può invocarsi un preteso affidamento che sarebbe stato ingenerato nell'appellante dal certificato di destinazione urbanistico rilasciato dagli uffici comunali in data 30 settembre 1987, allegato al rogito notarile del 22 settembre 1989 (n. 1540, rep. n. 776) di acquisto della particella 313, di are 5. 74, del foglio 71, atteso che in tale certificato è puntualmente descritta la destinazione urbanistica, la sua fonte (programma di destinazione urbanistica) con l'indicazione anche delle prescrizioni, non dovendo essere indicato anche l'ammontare della cubatura realizzata e di quella ancora disponibile. Irrilevante è poi la pur suggestiva argomentazione prospettata dall'appellante ad avviso del quale la saturazione della volumetria realizzabile sarebbe ascrivibile al comportamento a dir poco negligente della stessa amministrazione comunale che avrebbe consentito la realizzazione di abusi edilizi, in mancanza dei quali le invocate possibilità edificatorie non si sarebbero esaurite: senonché a voler condividere astrattamente il presupposto logico su cui si fonda deduzione, le conseguenze cui intende giungere non possono essere accolte. Anche a voler prescindere dal fatto che i manufatti abusivi, cui ragionevolmente si riferisce l'appellante sono stati oggetto di condono edilizio (come si ricava dalla lettura della predetta relazione dell'ufficio tecnico del comune), ciò che rileva e rende legittimo l'impugnato diniego di concessione è il fatto, obiettivo e non contestato, che l'intera volumetria realizzabile è stata raggiunta ed anzi superata già prima della richiesta della nuova concessione edilizia e che non può in alcun modo derogarsi (salve le ipotesi eccezioni proprie riconducibili ad una legislazione di condono) alle prescrizioni contenute nello strumento urbanistico, volto notoriamente a regolare l'uso del territorio comunale in modo conforme, coerente ed adeguato ai connessi interessi pubblici, così come discrezionalmente apprezzati proprio (ed esclusivamente)

dall'amministrazione comunale. Come poi si è avuto modo già di ricordare sub. 5.1., richiamando i relativi indirizzi giurisprudenziali, il diritto di edificare inerisce alla proprietà dei suoli nei limiti stabiliti dalla legge e dagli strumenti urbanistici, tra cui quelli diretti a regolare la densità dell'edificazione come espressi negli indici di fabbricabilità: il che esclude, come pure sostenuto dall'appellante, che i limiti di cubatura (il cui superamento ha giustificato l'impugnato diniego) imposti dal piano di utilizzazione della zona dovessero essere oggetto di trascrizione ai fini della loro opponibilità. E' poi appena il caso di rilevare che non è stata neppure contestata l'esistenza e la validità del predetto piano di utilizzazione, a nulla rilevando che in sede di approvazione (come peraltro timidamente dedotto dall'appellante) non ne sarebbe stata indicata la fonte con il richiamo all'articolo 16 del regolamento edilizio, ciò in quanto trattasi peraltro di questione del tutto ultroneo rispetto alla controversia, non potendo ammettersi l'esistenza in capo all'amministrazione comunale, oltre che del potere di programmazione dell'uso del territorio, anche di regolazione del concreto esercizio del diritto di edificazione, se non nei limiti e nei sensi previsti dai piani attuativi, tanto più che nel caso di specie il piano di utilizzazione dell'area in cui insiste il fondo di proprietà dell'appellante non risulta essere stato neppure impugnato (quanto alle prescrizioni di concreta attuazione dello jus aedificandi dei proprietari).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.3866 del 02/07/2012 - Relatore: Umberto Realfonzo -  
Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi:

**In vigore delle prescrizioni urbanistiche, non è consentito al privato di aggirare la relativa normativa con la presentazione di istanze che tendono capziosamente ad aggirare progressivamente le predette disposizioni edilizie.**

Estratto: «\_\_\_ 3. Con la terza rubrica si ripropongono identicamente le censure di primo grado e si deduce che, quello che rilevarebbe ordinariamente nel mutamento di destinazione sarebbe solo il passaggio da una all'altra tipologia di destinazione, mentre qui essendo il cambio richiesto collocato nell'ambito della stessa tipologia e non si determinerebbe alcuna necessità di modifica degli standard. In conseguenza, se il passaggio da "residenziale" a "studio professionale" non è considerata variazione di destinazione in senso proprio in quanto residenze e studi appartengono alla medesima categoria residenziale ai sensi dell'art. 11 della L. LR n.23/1985, non si comprenderebbe perché ciò non varrebbe anche in senso contrario. L'assunto è infondato. Esattamente il TAR ha ricordato che:-- l'originaria concessione edilizia rilasciata alla Cooperativa Cento (n. 17 del 22 marzo 2005) prevedeva, conformemente alla relazione tecnica allegata al piano di lottizzazione, una superficie totale per servizi connessi di mq. 15.320, per cui qualsiasi redistribuzione della destinazione volumetrica assentita, avrebbe comportato l'alterazione della ripartizione operata in sede di definitiva approvazione del piano di lottizzazione;-- nella predetta concessione, le volumetrie destinate a servizi dell'intera lottizzazione erano state quasi interamente concentrate nel lotto 26, oggetto del presente giudizio (mc 12100), per cui il richiesto cambio di destinazione d'uso proposto (25 appartamenti su 29 da studi professionali a residenze) senza la cessione di ulteriori aree ad integrazione della quota prevista in rapporto alla mutata destinazione, avrebbe definitivamente alterato la ripartizione volumetrica prevista dalle disposizioni attuative dello strumento urbanistico, e

sarebbe risultato in diretto contrasto con lo strumento urbanistico vigente. In vigore delle prescrizioni urbanistiche, non è consentito al privato di aggirare la relativa normativa con la presentazione di istanze che tendono capziosamente ad aggirare progressivamente le predette disposizioni edilizie. Sotto il profilo sostanziale infatti deve comunque anche rilevare che, in quanto si tratta di un falso sillogismo, la pretesa equiparazione tra residenze e studi professionali è del tutto errata ed incongrua, dato che mentre la trasformazione da residenziale a "servizi" comporta l'aumento dell'indice degli standard, il contrario non può ritenersi ammissibile in quanto diminuisce il livello di infrastrutturale al servizio delle residenze. Anche sul piano sociale si tratta di mutamenti che non sono affatto neutri in quanto, sul piano pratico, comportano una separazione tra residenziale e servizi che finisce per avere una pesante incidenza sulla qualità della vita delle nostre città (es. si pensi alle necessità di raggiungere lontani posti di lavoro, alla creazione di quartieri-dormitorio tipicamente vulnerabili al degrado sociali, ecc.). Contrariamente a quanto dunque mostra di ritenere l'appellante, il richiesto mutamento di destinazione senza cessione di ulteriori aree era in evidente contrasto con la norma dell'art. 11 comma due della L.R. 29 giugno 1985 n. 23, in quanto non solo implicava "...variazioni in aumento dei limiti e dei rapporti previsti dal decreto regionale.." di cui all'art. 4 della del Decreto Assessore Regionale (c.d. DRAEL) n.2266/U/1983; ma era anche "...in contrasto con la normativa comunale" In definitiva, l'istanza non solo violava i presupposti stessi su cui era stata rilasciata la concessione, ma tendeva ad aggirare, nullificandole in via di fatto, le prescrizioni dell'art. 7.4.1 delle NTA del PUC di Quartucciu, in quanto facendo venir del tutto meno la componente territoriale destinata a servizi, ed alterava le proporzioni prescritte per l'edificazione nell'area che, per le sottozone C4 erano definite rispettivamente in misura del 70% per abitazioni residenziali; del 20% per i servizi strettamente connessi con la residenza (quali, ad es., gli studi professionali); e del 10% per le opere di urbanizzazione secondaria.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.4757 del 09/07/2012 - Relatore: Roberta Vigotti -  
Presidente: Luigi Maruotti

Sintesi:

**Nello specifico caso caratterizzato da una situazione di fatto non acclarabile con certezza, può essere data prevalenza all'esigenza di realizzare un intervento volto al recupero edilizio dell'immobile e, quindi, al perseguimento di un interesse che, pur essendo dei privati proponenti, ha un indubbio valore anche pubblico.**

Estratto: «III) La questione rilevante, ai fini del decidere, si riassume pertanto nell'indagare se all'appartamento di cui si discute sia da riconoscere destinazione abitativa originaria (giacché solo in questo caso sarebbe consentita la sanatoria richiesta) e, quanto al corpo C, se sia legittima la sua specifica riconduzione all'ambito di cui al citato art. 102, che impedisce comunque la destinazione abitativa. La prima scansione del problema consiste, quindi, nell'indagare se tale destinazione, alla quale è attualmente adibito l'immobile de quo, sia o meno quella originaria. A tale domanda il consulente tecnico incaricato dal primo giudice ha dato risposta parziale, riscontrando la non riconducibilità dell'appartamento, ad esclusione del corpo C, nella casistica di cui all'art. 103; peraltro, il consulente ha accertato che la porzione dell'unità immobiliare "fa parte di edificio per civili abitazioni", del quale ha sostenuto la parziale riconducibilità alle ipotesi di cui all'art. 124, in quanto unità edilizia di

recente formazione. I dati di fatto sui quali si fonda la sentenza impugnata sono, quindi, per tale parte, obiettivamente incerti, e tale conclusione è ben comprensibile, solo che si consideri la stratificazione nel corso del tempo, come è documentato in causa. Analoga conclusione si riscontra per quanto riguarda il corpo C, che il Tar, sulla scorta dell'esito della consulenza, ha ricondotto nell'ambito di applicabilità dell'art. 102, in quanto ricadente nell'area di sedime della chiesa. In effetti, data la risalenza nel tempo della porzione di immobile del quale si tratta, testimoniata anche dalla perizia di parte e comunque insita nella definizione stessa degli interventi considerati dall'art. 102 e nella classificazione catastale (unità edilizia preottocentesca originaria), è indubbiamente difficile accertare se il suo inserimento nella struttura ecclesiastica sia dovuto all'ampliamento dell'abitazione, ovvero all'espansione della chiesa. IV) Né migliori, più utili elementi di giudizio emergono dalla istruttoria disposta da questa sezione con l'ordinanza 6 marzo 2012, n. 941, disposta per acquisire più certi dati circa la destinazione edilizia dell'immobile, che è rimasta descritta essenzialmente nei termini sopra ricordati.V) In tale situazione di fatto, nella quale l'applicazione della preclusione agli interventi manutentivi già effettuati dai ricorrenti avrebbe l'effetto di incidere in senso negativo sul delicato e fatiscente tessuto edilizio del quale sono testimonianza i documenti versati in atto, ritiene il Collegio che la soluzione della controversia non possa prescindere dall'esaminare il concreto assetto degli interessi in gioco nel caso di specie, e sia pertanto da orientare nel senso del perseguimento dell'interesse pubblico effettivamente prevalente nella specifica fattispecie. In tal senso, pur non essendo revocabile in dubbio l'importanza dell'interesse pubblico alla tutela dell'assetto originario delle destinazioni edilizie risalenti nel tempo al cui presidio sono volti gli artt. 102 e 103 della variante al PRG, si deve riconoscere che il diniego impugnato ha per effetto la paralisi di un intervento volto al recupero edilizio dell'immobile e, quindi, al perseguimento di un interesse che, pur essendo dei privati proponenti, ha un indubbio valore anche pubblico, al quale, nello specifico caso di specie (nel quale, si ripete, la situazione di fatto non è acclarabile con certezza), può essere data prevalenza, in quanto non sono risultati obiettivi elementi ostativi all'accoglimento dell'istanza. A tale interesse non può dirsi utilmente contrapposto quello all'applicazione delle norme che regolano il corretto uso del territorio, dato che, come si è evidenziato, l'applicazione che il Comune ne ha fatto nel caso di specie non si basa sulla sussistenza di accertati elementi ostativi e, d'altra parte, non corrisponde alla graduazione prospettica dei valori in gioco. E, poiché la sentenza impugnata non si è fatta carico di apprezzare tale aspetto, merita la riforma chiesta con l'appello.»

## **OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA**

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.2415 del 11/12/2013 - Relatore: Claudia Lattanzi -  
Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi:

**La collocazione di manufatti di legno non infissi al suolo (quali ponti mobili, reti per le arrampicate etc.) al fine di creare un percorso ludico-ginnico all'interno di un bosco non richiede il preventivo rilascio del permesso di costruire atteso che tali opere non costituiscono interventi di costruzione o di ristrutturazione.**

Estratto: «1. Il primo motivo, con cui è stata dedotta l'illegittimità dei provvedimenti del Comune con riferimento alla proposta Scia è fondato. Il Comune, come evidenziato nella narrativa del fatto, ha dapprima ritenuto che le opere in questione fossero soggette al regime del permesso di costruire e successivamente ha ritenuto necessario acquisire preventivamente i pareri relativi al vincolo SIC-ZPS e al vincolo idrogeologico. L'intervento in questione consiste nella creazione di un percorso ludico-ginnico nel bosco attraverso la collocazione di manufatti di legno non infissi al suolo (quali ponti mobili, reti per le arrampicate etc.), e quindi proprio perché questi non costituiscono interventi di costruzione o di ristrutturazione, non rientrano all'interno degli interventi per cui è necessario il permesso di costruire. In particolare, l'art. 22, comma 1, TU edilizia, stabilisce che "Sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 e all'articolo 6, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente"; quindi gli interventi in questione sono soggetti al regime della Scia. Lo stesso art. 22, al comma 6, stabilisce poi che "La realizzazione degli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490." Nel caso in esame, gli interventi in questione sono sorretti da tutti i pareri necessari; infatti, alla Scia è stata allegata l'autorizzazione paesaggistica n. 3/2013 sorretta dal parere positivo della Soprintendenza, per la quale "l'intervento in progetto che prevede la valorizzazione e la riqualificazione dell'area boscata, non pregiudica le caratteristiche paesaggistiche e naturalistiche del sito tutelato", e la VIA del 10 agosto 2012.»

TAR CALABRIA, SEZIONE I CATANZARO n.389 del 16/04/2012 - Relatore: Concetta Anastasi -  
Presidente: Giuseppe Romeo

Sintesi:

**L'elemento decisivo per affermare la rilevanza urbanistica di un'opera non è la sua più o meno agevole amovibilità, bensì la sua destinazione durevole ad una funzione di insediamento nel territorio con carattere di stabilità, allorquando la sua installazione sia destinata a trasformare in modo durevole l'area preesistente.**

Estratto: «3.1. Nel merito, possono essere esaminati congiuntamente i profili di gravame svolti, giacché risultano, in sostanza, tutti incentrati sulla medesima questione secondo cui la tipologia del manufatto realizzato, come meglio descritto nella relazione tecnica allegata all'istanza di sanatoria edilizia, sarebbe da considerarsi alla stregua della cosiddetta "edilizia libera", ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. b), del DPR 380/2001, come novellato dall'art. 5 del D.L n. 40 del 25 marzo 2010 conv. in legge 73/2010 (1° motivo), anche perché la scarsa motivazione del provvedimento impugnato (2° motivo) non terrebbe conto che l'opera in questione non sarebbe soggetta a permesso di costruire, in quanto di natura temporanea e removibile (3° motivo), sarebbe conforme allo strumento urbanistico del Comune di Tortora e non determinerebbe incremento né di volumetria né di superficie, svolgendo soltanto funzione di arredo e di riparo dalle intemperie dell'immobile di riferimento (4° motivo). In punto di fatto, dalla documentazione versata, risulta che l'opera oggetto dell'impugnato

provvedimento è costituita da una tettoia fissata al suolo, chiusa da un lato da un muro divisorio (tav. 4, prospetto nord), per cui va considerata come un manufatto che comporta incremento volumetrico e di superficie coperta, con modifica dello stato dei luoghi. Risulta, inoltre, dal verbale d'ispezione dei luoghi del 3.6.2010, redatto dagli agenti di P.G., che i pilastri sono posti a mt. 3,50 dalla strada, in violazione dell'art. 8 della variante al Regolamento Edilizio del Comune di Tortora, approvato con Decreto della Regione Calabria n. 2120 del 24.2.2005, che prescrive l'osservanza di una distanza dalle strade non inferiore a m.5,00 per lato di strada. Inoltre, dalla stessa tav. 2 allegata all'istanza di sanatoria, si evince che l'immobile ricade in zona B sottozona B1 satura, ove sono consentite soltanto la manutenzione ordinaria e la ristrutturazione edilizia, a condizione che non comportino aumento di superficie lorda.3.2. Conseguentemente, nel caso di specie, ritiene il Collegio che il manufatto realizzato dal ricorrente in zona vincolata, peraltro modificando il prospetto dell'immobile, si pone in violazione dei limiti di rispetto dal ciglio stradale e non può essere ritenuto alla stregua di un'opera priva di incremento volumetrico e di superficie. Inoltre, la tettoia realizzata, fissata al suolo e chiusa da un lato da un muro divisorio (tav. 4, prospetto nord), costituisce una vera e propria attività edilizia inerente opere non precarie, ma stabili, che incidono in modo rilevante sull'assetto paesistico del territorio, indipendentemente dal fatto che includa o meno una struttura muraria, in quanto l'elemento decisivo per affermare la rilevanza urbanistica di un'opera non è la sua più o meno agevole amovibilità, bensì la sua destinazione durevole ad una funzione di insediamento nel territorio con carattere di stabilità, allorché la sua installazione sia destinata a trasformare in modo durevole l'area preesistente. Pertanto, nella specie, risulta essere stata eseguita un'opera in assenza di titolo edilizio, che avrebbe dovuto essere richiesto alla (e rilasciato dalla competente) amministrazione comunale, ai sensi del del D.P.R. 6.6.2001 n. 380.»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.87 del 21/03/2012 - Relatore: Fiorenzo Tomaselli - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi:

**Le finalità di una costruzione non ne modificano la sua natura.**

Estratto: «2. Nel primo motivo i ricorrenti denunciano travisamento dei fatti, asserendo che il pergolato in questione, non costituendo un nuovo volume edilizio, sarebbe privo di qualsivoglia rilevanza urbanistico - edilizia e non soggetto, come tale, ai limiti edificatori di zona, prescritti dal P.R.G. comunale. Al riguardo, si osserva anzitutto che nella DIA il progettato manufatto viene descritto come "pergolato ligneo costituito da due pilastri di sostegno, da una trave principale e da una serie di travetti posti ad interasse di circa cm. 81. Tale struttura sarà delimitata dalla muratura di confine esistente". Dagli elaborati progettuali risulta poi che i pannelli fotovoltaici sono stati appoggiati sopra i travetti. Ora, l'art. 83, comma 1, lett. h) della L.P. n. 22/1991 dispone che sono assoggettate a DIA le opere di "costruzione e sostituzione di impianti tecnologici a servizio di edifici esistenti, purché non comportanti aumento di volume...". Sull'esecuzione di siffatto intervento il Comune di Storo, nell'ordinanza n. 16/09, ha rilevato come "si tratti di costruzione di impianti tecnologici a servizio di edifici esistenti, ma tale impianto costituendo il tetto a quota superiore al livello naturale del terreno di uno spazio a confine a quota -1,85 costituito da pavimento e tre pareti trasforma tale spazio in un volume". In buona sostanza, l'intervento in esame,

aggiungendo una vera e propria copertura ad uno spazio già delimitato su quattro lati comporta inevitabilmente la creazione di un nuovo volume edilizio, con conseguente necessità di una concessione edilizia, ai sensi dell'art. 82 L.P. n. 22/1991, nonché di rispetto della normativa sulle distanze (dovendosi in ogni caso osservare il limite, fissato dal regolamento edilizio, di metri 5 tra confine di proprietà e nuova costruzione). Quanto al rilievo, opposto dalla parte ricorrente, per cui la presenza di un'apertura di forma triangolare, ricompresa tra la sommità del muro di confine ed il tetto della costruzione, sarebbe idonea ad eliminare la rilevanza volumetrica dell'opera realizzata, è sufficiente replicare che l'omesso tamponamento di una limitata parte del corpo edificiale non ne esclude la valenza a fini volumetrici. Né può avere pregio l'assunto che la caratteristica essenziale della copertura che conferisce volume al vano sottostante sarebbe la sua finalità di rendere impermeabile alle incursioni atmosferiche lo spazio sottostante. Infatti, anche volendo prescindere dall'infondatezza in punto di diritto della tesi difensiva, la quale dimentica che le finalità di una costruzione non ne modificano la sua natura, dalla documentazione fotografica in atti risulta che il pergolato, proprio perché realizzato anche per assicurare una protezione dagli agenti atmosferici, fornito di lattonerie complete di grondaia con imbocco sul muro di confine rappresenta un vero e proprio tetto di una costruzione. Dunque, in base alle caratteristiche della costruzione realizzata, l'asserita equiparazione del pergolato in questione ad una mera struttura di sostegno di pannelli fotovoltaici inidonea a formare volume, appare smentita sotto ogni profilo, restando così confermata la non conformità urbanistica dell'intervento. Le doglianze vanno pertanto disattese.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.24989 del 25/11/2011 - Relatore: Antonino Scalisi  
- Presidente: Olindo Schettino

Sintesi:

**Sono riconducibili alla categoria della trasformazione urbanistica ed edilizia le opere che modificano significativamente la realtà urbanistica e territoriale, indipendentemente dal fatto che la loro realizzazione richieda attività edificatoria in senso stretto.**

Estratto: «1.2.= E' giusto il caso di evidenziare che la L. n. 10 del 1977 ("Norme per la edificabilità dei suoli"), meglio conosciuta come "Legge Bucalossi" dal nome del suo proponente, ha introdotto regole generali volte a garantire un utilizzo dei suoli, razionale ed organizzato, sostituendo, per altro, il concetto di "costruzione" con il concetto di trasformazione dei suoli. In particolare, tanto a livello di legislazione nazionale (L. n. 10 del 1977, art. 1, il cui contenuto è oggi recepito dal D.P.R. n. 380 del 2001 "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia") quanto, in vario modo, le diverse legislazioni regionali, e nel nostro caso, le Norme tecniche di attuazione del piano regolatore del Comune di Vanzaghello-M. chiariscono di perseguire l'obiettivo della pianificazione ordinata e responsabile, subordinando ogni "significativa utilizzazione" del territorio al rilascio di un titolo autorizzatorio, che presuppone effettuata la verifica di conformità dell'intervento edilizio alle prescrizioni dei piani urbanistici. Tale forma di controllo preventivo non opera per ogni intervento incidente sul territorio, ma è stata, appunto, limitata alla sola "attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale". E la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che sono riconducibili entro tale categoria le opere che modificano significativamente la realtà urbanistica e territoriale,

indipendentemente dal fatto che la loro realizzazione richieda attività edificatoria in senso stretto. E, secondo questo insegnamento, un deposito di materiale edile è un intervento di trasformazione urbanistica-edilizia del territorio, almeno nella misura in cui produce una rilevante modifica dell'ambiente circostante.1.3= Pertanto, una visione complessiva della normativa in materia urbanistica e considerato l'orientamento pacifico della giurisprudenza di questa Corte, il termine "costruzione" di cui all'art. 871 cod. civ. va inteso, in visione evolutiva, e per certi aspetti, in senso ampio, quale "attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale", indipendentemente dal fatto che la loro realizzazione richieda attività edificatoria in senso stretto. Di qui, la conseguenza ulteriore, acciata anche dal Tribunale prima e dalla Corte di Appello di Milano dopo, che il secondo comma dell'art. 872 cod. civ. va riferito, non solo alle distanze tra costruzioni (in senso stretto, quale risultato di una attività edificatoria), ma alla violazione delle norme contenute nei Regolamenti Comunali che disciplinano l'attività di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III PENALE n.40075 del 12/11/2010 - Relatore: Claudia Squassoni - Presidente: Claudia Squassoni

Sintesi:

**Richiedono il permesso di costruire le attività di edificazione e quelle di modifica dello stato del suolo per adattarlo ad un impegno diverso da quello che gli è proprio per la sua condizione naturale o per qualificazione giuridica.**

Estratto: «L'attività di apertura e di coltivazione di una cava, pur comportando la trasformazione del territorio, non è subordinata al controllo edilizio comunale; la compatibilità della coltivazione della cava con gli interessi urbanistici è oggetto di accertamento da parte della Regione al momento del rilascio della autorizzazione per lo sfruttamento dei giacimenti che stabilisce, di solito, l'obbligo di successiva restituzione del luogo allo stato precedente. Tale obbligo non rende tutte le opere realizzate nella cava di natura precaria o, comunque, non assoggettate al regime del permesso di costruire e su tale tema necessita fare una distinzione. Non richiedono il permesso di costruire i manufatti edilizi non destinati a durare nel tempo, ma ad essere rimossi dopo il momentaneo uso e le attività di trasformazione del sito di natura contingente. Gli interventi che non hanno le ricordate caratteristiche, anche se connesse con il ciclo produttivo della attività estrattiva, devono svolgersi nel rispetto dei piani di settore e delle norme urbanistiche e richiedono il permesso di costruire, a sensi del D.P.R. n. 380 del 2001, art. 10, se determinano una durevole trasformazione del territorio (ex plurimis Cass. Sez. 3 sentenza n. 18546/2010). Sul punto, è appena il caso di rilevare che richiedono il permesso di costruire le attività di edificazione e quelle di modifica dello stato del suolo per adattarlo ad un impegno diverso da quello che gli è proprio per la sua condizione naturale o per qualificazione giuridica. Ora i Giudici hanno rilevato che i muri destinati a formare i piazzali di sostegno dello impianto sono continuamente smantellati e riposizionati con il progredire della attività di coltivazione (e su questa ricostruzione fattuale, nel ricorso non sono proposte censure): consegue che tali interventi hanno natura precaria e saranno definitivamente rimossi con ripristino del luogo ad attività estrattiva conclusa. Pertanto, tali opere non necessitano di previo permesso di costruire. L'impatto dello impianto di frantumazione (la cui installazione è attualmente

autorizzata) con l'ambiente è stato valutato in modo positivo dalla Regione al momento del rilascio della relativa autorizzazione e determina una alterazione del suolo utilizzato come cava che è insita nella attività estrattiva.»

TRIBUNALE DI NAPOLI, UFFICIO INDAGINI PRELIMINARI del 18/10/2010 - Relatore: Maurizio Conte - Presidente: Maurizio Conte - Parti: imputati: R.F. e P.G.

Sintesi:

**Il permesso di costruire è richiesto per ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, comprendendosi in tale nozione non le sole attività di edificazione muraria ma tutte quelle opere consistenti in una modificazione dello stato e della conformazione del suolo per adattarlo ad un impiego diverso rispetto alla sua condizione naturale o alla sua qualificazione giuridica ed oggettivamente "stabili", destinate cioè ad un uso non meramente contingente ma prolungato nel tempo.**

Estratto: «In punto di diritto i fatti accertati integrano compiutamente gli estremi dei reati contestati. L'attuale permesso di costruire è richiesta per ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, comprendendosi in tale nozione non le sole attività di edificazione muraria ma tutte quelle opere consistenti in una modificazione dello stato e della conformazione del suolo per adattarlo ad un impiego diverso rispetto alla sua condizione naturale o alla sua qualificazione giuridica ed oggettivamente "stabili", destinate cioè ad un uso non meramente contingente ma prolungato nel tempo. Nella specie il balcone aveva il requisito della stabilità in quanto destinate a soddisfare bisogni non provvisori o meramente contingenti. Anche i sopralci realizzati all'interno dell'immobile, richiedevano il rilascio del permesso realizzando, sulla base della più recente giurisprudenza, un aumento della superficie utile.»

CORTE COSTITUZIONALE n.278 del 22/07/2010 - Relatore: Ugo De Siervo - Presidente: Francesco Amirante

Sintesi:

**La normativa statale sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario.**

Estratto: «18. – La Regione Toscana e la Regione Lazio hanno impugnato l'art. 3, comma 9, della legge n. 99 del 2009, il quale stabilisce che «al fine di garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell'offerta di servizi turistici, nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici». La Regione Toscana lamenta che tale disposizione sia in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto inciderebbe illegittimamente sulle competenze regionali in materia di governo del territorio,

escludendo a priori che i mezzi mobili di pernottamento costituiscano attività rilevante dal punto di vista urbanistico, edilizio e paesaggistico, e consentendone dunque la libera realizzazione. Inoltre, riconoscendo la possibilità che i mezzi in questione siano collocati permanentemente senza la necessità di alcun titolo abilitativo, ad avviso della ricorrente la disposizione impugnata vanificherebbe l'art. 78 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), che, con disposizione del tutto analoga a quella statale contenuta nell'art. 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. – Testo A), assoggetta a permesso di costruire le strutture mobili (quali prefabbricati, roulotte, campers, ecc.) che siano utilizzate come abitazioni, depositi, ambienti di lavoro e che non siano destinate a soddisfare esigenze meramente temporanee. Anche la Regione Lazio lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. dal momento che l'art. 3, comma 9, trascenderebbe l'ambito di intervento della fonte statale in materia di governo del territorio, circoscritto alla fissazione dei principi fondamentali. La disposizione impugnata detterebbe, infatti, una disciplina analitica e puntuale, precludendo al legislatore regionale la possibilità di operare differenti valutazioni in ordine alla rilevanza ai fini urbanistici ed edilizi degli interventi in questione. Ad avviso della Regione Lazio sarebbe, altresì, violato l'art. 117, quarto comma, Cost. Infatti, poiché l'art. 3, comma 9, della legge n. 99 del 2009 si propone l'obiettivo di migliorare l'offerta dei servizi turistici, esso inciderebbe nella materia del turismo riservata alla competenza residuale delle Regioni. 18.1. – Preliminarmente si osserva che, in quanto dettata per la suddetta finalità di miglioramento dell'offerta turistica ed in quanto concernente talune strutture turistico-ricettive, la norma in esame certamente interseca la materia del turismo. Tuttavia, poiché l'oggetto principale, il suo «nucleo essenziale» – secondo il consolidato criterio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, si vedano le sentenze n. 52 del 2010 e n. 339 del 2009) – è costituito dalla disciplina urbanistico-edilizia relativa alla installazione di mezzi mobili di pernottamento, essa deve essere ricondotta alla materia del governo del territorio di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. 18.2. – Ciò posto, la questione prospettata in relazione a tale ultimo parametro è fondata. La realizzazione di strutture mobili è espressamente disciplinata dal legislatore statale, che, all'art. 3 (L) del d.P.R. n. 380 del 2001, qualificando come «interventi di nuova costruzione» gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio, specifica, al punto e.5), che comunque devono considerarsi tali «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, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee». La realizzazione di tali interventi è subordinata al conseguimento di specifico titolo abilitativo costituito dal permesso di costruire (salve le ipotesi in cui è prevista la denuncia inizio attività; confronta artt. 10 e 22). In sostanza, la normativa statale sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario. Il discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è data dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso. Tale principio è stato ribadito da molti legislatori regionali (in particolare si vedano, in tal senso, la legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, recante «Norme per il governo del territorio», art. 78 e la legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 recante «Legge per il governo del territorio», art. 27, comma 1, lettera e5). Il comma 9 dell'art. 3 in questione detta una disciplina

concernente un ambito specifico, in quanto si riferisce esclusivamente alle «strutture turistico-ricettive all'aperto» (campeggi, villaggi turistici – secondo la individuazione fatta dalle varie leggi regionali). Inoltre, tale disposizione ha ad oggetto unicamente la installazione di mezzi mobili di pernottamento e dei relativi rimessaggi (il riferimento è a campers, roulotte, case mobili, ecc.). In queste ipotesi la disposizione impugnata esclude la rilevanza di tali attività a fini urbanistici ed edilizi (oltre che paesaggistici), e, conseguentemente, la necessità di conseguire apposito titolo abilitativo per la loro realizzazione, sulla base del mero dato oggettivo, cioè della precarietà del manufatto, dovendo trattarsi di «mezzi mobili» secondo quanto stabilito dagli ordinamenti regionali. Tale elemento strutturale è considerato a priori di per sé sufficiente, ed anzi è espressamente esclusa la rilevanza del dato temporale e funzionale dell'opera, in quanto si prevede esplicitamente che possa trattarsi anche di opere permanenti, sia pure connesse all'esercizio dell'attività turistico-ricettiva. Risulta pertanto evidente che l'intervento del legislatore statale presenta carattere di norma di dettaglio, in quanto ha ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti. Se, come più volte chiarito da questa Corte, alla normativa di principio spetta di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi (ex plurimis: sentenze n. 16 del 2010, n. 340 del 2009 e n. 401 del 2007), l'art. 3, comma 9, introduce una disciplina che si risolve in una normativa dettagliata e specifica che non lascia alcuno spazio al legislatore regionale. Essa, pertanto, oltrepassa i confini delle competenze che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. spettano al legislatore statale in materia di governo del territorio. In conclusione, l'art. 3, comma 9, della legge n. 99 del 2009 deve essere dichiarato illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.»

TAR ABRUZZO, SEZIONE PESCARA n.779 del 08/07/2010 - Relatore: Michele Eliantonio -  
Presidente: Umberto Zuballi

Sintesi:

**Ai fini del rilascio di un titolo edilizio, si intende per costruzione ogni opera che attua una trasformazione urbanistico - edilizia del territorio, con perdurante modifica dello stato dei luoghi, a prescindere dal materiale utilizzato.**

Estratto: «Con i due motivi di gravame la ricorrente per un verso (primo motivo) sostiene che l'intervento in questione avrebbe potuto legittimamente essere realizzato senza chiedere alcun titolo edilizio, in quanto tale opera costituisce un mero arredo di natura precaria, per altro verso (secondo motivo) che in ogni caso, ove l'opera fosse in realtà soggetta a d.i.a., avrebbe dovuto applicarsi una sanzione pecuniaria e non ordinarsi la demolizione. Il secondo motivo di ricorso è fondato e tale circostanza può dispensare il Collegio dall'esame il primo motivo di gravame, che richiederebbe lo svolgimento di un'attività istruttoria, in quanto, ai fini del rilascio di un titolo edilizio, si intende per costruzione ogni opera che attua una trasformazione urbanistico - edilizia del territorio, con perdurante modifica dello stato dei luoghi, a prescindere dal materiale utilizzato. Ed allo stato degli atti, non è possibile accertare l'esatta natura dell'opera realizzata. Va, tuttavia, rilevato che il Comune ha ritenuto di ricondurre l'opera in questione non nell'ambito degli interventi che l'art. 10, I comma, del D.P.R. n. 380/2001, sottopone a preventivo permesso di

costruire, ma a quelli sottoposti a preventiva denuncia di inizio attività ai sensi del successivo art. 22, I comma. Ciò posto, la sanzione applicabile avrebbe dovuto essere quella pecuniaria prevista dall'art. 37 del D.P.R. n. 380/2001 e non la demolizione prevista dal precedente art. 33; né risulta adeguatamente evidenziato nell'atto impugnato per un verso che l'immobile in questione ricade in zona vincolata e per altro verso che era stato richiesto al Ministero per i beni e le attività culturali parere in ordine alla riduzione in pristino di quanto realizzato.»

TAR MARCHE n.45 del 08/02/2010 - Relatore: Gianluca Morri - Presidente: Luigi Passanisi

Sintesi:

**Ai fini del rilascio del permesso di costruire, l'esame dell'intervento non può essere compiuto valutando la singola opera e la relativa consistenza, ma valutando le stesse nella loro complessa organicità e sistematicità, quali singoli elementi di un intervento comunque unitario.**

Estratto: «4. Con il primo gruppo di censure viene dedotta violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 10 del DPR n. 380/2001 nonché eccesso di potere per erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti e difetto di motivazione. In particolare la ricorrente nega di avere effettuato la movimentazione di terreno nei termini indicati nell'ordinanza n. 78/07. In ogni caso evidenzia che si tratterebbe di opere essenzialmente agricole per la sistemazione del terreno e la realizzazione dei relativi impianti accessori (irrigazione ed energia elettrica per le pompe) necessari per la coltivazione di tappeti erbosi per campi sportivi. Non serviva quindi il permesso di costruire, per cui l'ordine di demolizione applica una fattispecie repressiva non pertinente sotto il profilo edilizio e urbanistico. Viene altresì dedotto che la staccionata (con listelli di legno di Pino infissi semplicemente al suolo) non costituisce trasformazione urbanistica ed edilizia ma esercizio dello ius excludendi alios (gruppo dei motivi di cui alla lett. B1 del ricorso); Le censure non possono essere condivise. Il Collegio osserva, in via preliminare, che gli accertamenti compiuti dal tecnico verificatore, per quanto contestati, anche sotto il profilo del metodo, da parte della ricorrente, risultano comunque sufficienti per la comprensione dei fatti di causa al fine di decidere se le opere in questione necessitavano o meno del permesso di costruire, la cui assenza ha costituito il presupposto per l'adozione dell'ordinanza n. 78/07. Non si tratta, quindi, di accertare se dette opere sono o meno conformi alle norme e alla strumentazione edilizia e urbanistica, ma di accertare il relativo regime libero o autorizzatorio e il conseguente sistema sanzionatorio eventualmente applicabile, come già indicato nella premessa dell'ordinanza istruttoria n. 35/09. Tale accertamento, nei suoi contenuti essenzialmente giuridici e consequenziali agli esiti della verifica demandata al Dirigente del Servizio Urbanistica della Provincia di Ancona, era riservato a questo Giudice sulla base degli elementi fattuali emersi dall'istruttoria. Va inoltre evidenziato che il relativo esame non può essere compiuto, come pretende la ricorrente, valutando la singola opera e la relativa consistenza, ma valutando le stesse nella loro complessa organicità e sistematicità, quali singoli elementi di un intervento comunque unitario. In caso contrario sarebbe come sostenere che la ristrutturazione di un edificio, conseguente all'esecuzione di un insieme sistematico di opere edili minori, non possa essere considerata tale perché le opere singolarmente considerate (ad es. demolizione di parti ammalorate, rifacimento di alcuni muri interni, di impianti o parti di essi, dell'intonaco, della pavimentazione e della copertura) rientrerebbero nel concetto di

manutenzione ordinaria sottoposta al regime dell'attività edilizia libera. Tanto premesso, il Collegio osserva che la verifica ha posto chiaramente in evidenza come le opere oggetto di contestazione, unitariamente considerate, diano luogo ad un intervento complesso ed organico che, anche se considerato sotto il solo aspetto agricolo (nuovo impianto di un vivaio per la produzione di tappeti erbosi), contemplava lavori di modifica dell'andamento naturale del terreno di dubbia riconducibilità all'ordinaria pratica agricola, opere edilizie e impiantistiche che, nel loro complesso, interessavano diverse tipologie di zona agricola (EN-ENF-ENG) in parte anche vincolata sotto plurimi aspetti. Al riguardo va osservato che l'art. 10 comma 1 del DPR n. 380/2001 subordina al previo rilascio del permesso di costruire gli interventi di nuova costruzione, intendendosi per tali quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie di intervento edilizio sul patrimonio esistente. La complessità e la vastità dell'intervento non può quindi escludere la sua irrilevanza sotto il profilo edilizio e urbanistico proprio perché, come emerge chiaramente anche dalle fotografie depositate in atti, l'impatto sul territorio era ed è evidente. Di conseguenza necessitava di una valutazione istruttoria, da parte del Comune, di tutti i suoi aspetti, come l'entità del rimodellamento del terreno (scavi, riporti e modifica del profilo), entità degli impianti di irrigazione, di smaltimento acque ed elettrici, escludendosi così la riconduzione al regime dell'attività libera. Per quanto concerne l'aspetto del rimodellamento del terreno, questo Collegio ritiene sufficienti gli accertamenti compiuti dal verificatore benché sottoposti a serrata critica da parte della ricorrente attraverso la documentazione tecnica depositata in data 23.12.2010. Come già evidenziato in precedenza, scopo dell'istruttoria non era quello di accertare, con precisione di tipo contabile, l'entità volumetrica e planimetrica dei lavori, ma solo quello di acquisirne una rappresentazione, il più possibile precisa, per le esigenze di cui si è detto. Al riguardo assume rilevanza quanto precisato nella relazione (pag. 9-10), in cui sono descritte le cautele adottate per confrontare le quote originarie, dedotte dalla carta aerofotogrammetria 1989-1990, con le quote attuali, sulla base di una "discreta corrispondenza" delle stesse quote in alcune zone seppure individuate come presumibile parte del territorio non alterata nel tempo in maniera significativa. Del resto va osservato che la ricorrente si limita, nella sostanza, a contestare l'attendibilità della carta aerofotogrammetrica 1989-1990, del rilievo dello stato di fatto e del modello digitale del terreno costruito dal verificatore, senza tuttavia fornire apprezzabili elementi tecnici e più precisi per ricostruire l'effettiva situazione dei luoghi antecedente ai lavori. Va inoltre considerato che la stessa ricorrente, pur sostenendo che si tratta di opere meramente agricole, non fornisce tuttavia sufficienti elementi tecnico-agronomici per dimostrare l'effettiva necessità di un intervento di così ampia portata, dimensione, struttura e configurazione plano-altimetrica. Sul punto il Collegio osserva che la Soc. Jayeu Europe parla di semplice produzione di manti erbosi per la "rizollatura" dei campi sportivi vicini (v. relazione doc. 5 fasc. ricorrente dep. 9.5.2008), mentre, di fatto, ha realizzato un impianto di risagomatura del terreno, irrigazione, raccolta (caditoie) e smaltimento acque meteoriche, alloggiamento elettrico, della consistenza e delle dimensioni di un vero e proprio campo di calcio regolamentare secondo gli standard della FIFA. Da ultimo va osservato che nella relazione doc. 7 di parte ricorrente (depositata il 9.5.2008), si parla di un primo raccolto delle zolle tra Aprile/Maggio 2008 per circa 7000/7500 mq. e un fatturato stimabile in € 75.000, mentre viene prodotta una sola fattura di vendita (n. 01 del 7.5.2008) per 4.000 mq. di tappeto a € 40.000 complessivi, cioè poco più della metà della dimensione e della resa dell'investimento.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III PENALE n.28457 del 10/07/2009 - Relatore: Aldo Fiale -  
Presidente: Ernesto Lupo

Sintesi:

**L'art. 3, co. 1, lett. e) D.P.R. 380/2001 assoggetta attualmente a permesso di costruire non soltanto le attività di edificazione, ma anche altre attività che, pur non integrando interventi edilizi in senso stretto, comportano comunque una modificazione permanente dello stato materiale e della conformazione del suolo per adattarlo ad un impiego diverso da quello che gli è proprio in relazione alla sua condizione naturale ed alla sua qualificazione giuridica.**

Estratto: «2.1 Quanto alle violazioni edilizie contestate ai capi a) ed f), i giudici del merito hanno accertato che la ricorrente attuò una trasformazione dell'assetto del territorio, finalizzata alla realizzazione di un'area attrezzata per il rimessaggio ed il deposito giudiziario di autoveicoli. Il D.P.R. n. 380 del 2001, art. 3, comma 1, lett. e), assoggetta attualmente a permesso di costruire non soltanto le attività di edificazione, ma anche altre attività che, pur non integrando interventi edilizi in senso stretto, comportano comunque una modificazione permanente dello stato materiale e della conformazione del suolo per adattarlo ad un impiego diverso da quello che gli è proprio in relazione alla sua condizione naturale ed alla sua qualificazione giuridica. Nella fattispecie venne realizzata proprio una permanente trasformazione territoriale mentre, secondo la normativa all'epoca vigente, non erano soggette a concessione edilizia esclusivamente le semplici "occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizioni di merci a cielo libero" (così il D.L. n. 9 del 1982, art. 7, comma 2, lett. b, che prevedeva il regime dell'autorizzazione gratuita) e ciò sul presupposto che un'opera oggettivamente finalizzata a soddisfare esigenze improvvise o transeunti non è destinata a produrre quegli effetti sul territorio che la normativa urbanistica è rivolta a regolare. In una situazione siffatta - a fronte della progressione temporale delle opere complessivamente realizzate - razionalmente la Corte territoriale ha ritenuto superfluo l'approfondimento dell'effettiva entità dell'intervento settorialmente riferito al tracciato stradale di accesso all'area adattata a deposito.»

## **ACCORPAMENTO UNITÀ IMMOBILIARI**

TAR LAZIO, SEZIONE II TER ROMA n.3846 del 16/04/2013 - Relatore: Marina Perrelli -  
Presidente: Maddalena Filippi

Sintesi:

**La fusione tra due o più unità immobiliari è sempre stata ritenuta ammissibile in considerazione del conseguente minore carico urbanistico e dell'impossibilità per i Comuni di richiedere oneri ulteriori, e costituisce intervento di manutenzione straordinaria sottoposto a d.i.a..**

Estratto: «9. Il ricorso è, invece, meritevole di accoglimento per la parte concernente il contestato accorpamento, risultando fondate le censure con le quali il ricorrente deduce

l'erronea applicazione della legge n. 47/1985 e della legge n. 662/1996. 9.1. Il Collegio dà, innanzitutto, atto che dalla memoria e dalla documentazione depositata il 12.12.2012 si evince che il ricorrente ha presentato presso il Comune resistente una SCIA in sanatoria, assunta al prot. n. 34703 dell'8.5.2012, in relazione all'accorpamento funzionale tra diverse unità immobiliari mediante apertura di vani porta e demolizione di pareti divisorie. 9.2. Osserva il Collegio che, anche a prescindere dall'intervenuta sanatoria delle predette opere, la manutenzione straordinaria, come definita dalla legge n. 47/1985, vigente all'epoca della realizzazione delle opere oggetto dell'ordinanza impugnata, vieta l'alterazione delle superfici delle singole unità immobiliari e, quindi, i frazionamenti, mentre consente la fusione degli immobili, come è avvenuto nel caso di specie. 9.3. Anche l'art. 2, comma 60, della legge n. 662/1996 si è limitato ad attrarre la manutenzione straordinaria, disciplinata dalla legge n. 47/1985, alla sfera applicativa della dichiarazione d'inizio attività, ma non ne ha implicitamente ampliato i contenuti tipologici a discapito della sfera applicativa della concessione edilizia, dovendosi, in particolare, escludere che siano da assoggettare al regime concessorio gli interventi di manutenzione straordinaria comportanti la fusione di unità immobiliari. 9.4. La fusione tra due o più unità immobiliari è, quindi, sempre stata trattata dalla giurisprudenza in modo diverso rispetto al frazionamento ed è sempre stata ritenuta ammissibile in considerazione del conseguente minore carico urbanistico e dell'impossibilità per i Comuni di richiedere oneri ulteriori. 9.5. Nel caso di specie dall'ordinanza impugnata e dalla documentazione depositata non emerge che l'accorpamento contestato abbia determinato alcun aumento di volumetria o di superficie utile, né alcun incremento del carico urbanistico. Inoltre, ad avviso del Collegio, non risulta dimostrato neanche il contestato cambio di destinazione d'uso di parte del magazzino a laboratorio, in assenza, peraltro, di qualsiasi indicazione in merito all'estensione dei locali per i quali sarebbe mutata la destinazione, indicazione necessaria proprio al fine di valutare l'eventuale incidenza del mutamento d'uso sotto il profilo del carico urbanistico.»

## ACQUE PUBBLICHE

TAR SICILIA, SEZIONE III CATANIA n.1528 del 12/06/2012 - Relatore: Maria Stella Boscarino -  
Presidente: Calogero Ferlisi

Sintesi:

**In sede di rilascio delle concessioni di uso di zone del demanio marittimo e del mare territoriale, anche per lo scopo di realizzare strutture dedicate alla nautica da diporto, l'Amministrazione preposta alla cura del bene demaniale è altresì chiamata ad acquisire le valutazioni circa la compatibilità urbanistica sottoposte dai comuni interessati.**

Estratto: «La prospettazione del Comune, secondo la quale le opere eseguite dalla ricorrente sarebbero abusive perché non precedute dal rilascio di titolo edilizio ulteriore rispetto la concessione demaniale marittima, non può essere, nel caso in questione, condivisa. L'intervento proposto dalla ricorrente trova la propria regolamentazione nella L.R. 16-4-2003 n. 4, la quale, all'articolo 7, significativamente rubricato "semplificazione procedure per il rilascio di concessioni marittime demaniali", stabilisce, per quanto qui rileva, che "1. La Regione esercita le funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali marittime nel mare territoriale per tutte le finalità, ad eccezione di quelle relative all'approvvigionamento di

fonti di energia. "2. Entro trenta giorni dal ricevimento delle istanze di concessione, le capitanerie di porto competenti per territorio avviano l'iter istruttorio richiedendo agli enti i prescritti pareri, ai sensi degli articoli 12 e seguenti del regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione, ovvero ne propongono il rigetto. "3. I pareri di cui al comma 2, non resi entro i successivi sessanta giorni, si intendono acquisiti con esito favorevole, anche con riferimento al disposto dell'articolo 542 del regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione. Il predetto termine può essere interrotto una sola volta, per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di integrazioni e/o chiarimenti. "4. Entro il ventunesimo giorno successivo alla scadenza del termine di cui al comma 2, la capitaneria di porto provvede all'inoltro della documentazione tecnico-amministrativa, in uno con le proprie valutazioni, all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, al fine di acquisire l'autorizzazione al rilascio del titolo concessorio..... - omissis".La citata disposizione individua, al comma 3, il meccanismo del silenzio assenso, a seguito dell'inutile decorso del termine previsto per l'acquisizione dei pareri necessari, ispirato al principio di economicità e concentrazione dell'azione amministrativa.La medesima ratio fonda il procedimento delineato dal successivo articolo 75, relativo alla concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione delle strutture dedicate alla nautica da diporto, per il quale il legislatore regionale fa rinvio agli articoli da 1 a 10 del regolamento approvato con D.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509, con le modifiche ed integrazioni di cui alla disciplina regionale stessa.In particolare, l'art. 2 del regolamento individua quali strutture dedicate alla nautica da diporto: a) il «porto turistico», ovvero il complesso di strutture amovibili ed inamovibili realizzate con opere a terra e a mare allo scopo di servire unicamente o precipuamente la nautica da diporto ed il diportista nautico, anche mediante l'apprestamento di servizi complementari; b) l'«approdo turistico», ovvero la porzione dei porti polifunzionali aventi le funzioni di cui all'articolo 4, comma 3, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, destinata a servire la nautica da diporto ed il diportista nautico, anche mediante l'apprestamento di servizi complementari; c) i «punti d'ormeggio», ovvero le aree demaniali marittime e gli specchi acquei dotati di strutture che non importino impianti di difficile rimozione, destinati all'ormeggio, alaggio, varo e rimessaggio di piccole imbarcazioni e natanti da diporto.A quest'ultima categoria pare doversi ascrivere l'intervento oggetto della concessione rilasciata alla ricorrente, per quanto si desume dalla documentazione prodotta in giudizio, avuto riguardo alla modesta consistenza delle opere proposte. Ebbene, l'art. 1 del regolamento stabilisce che la concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione delle strutture dedicate alla nautica da diporto di cui all'articolo 2, lettera c) («punti d'ormeggio»), è rilasciata conducendo secondo principi di celerità e snellezza le procedure già operanti per le strutture di interesse turistico-ricreativo in applicazione dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (di delega alle regioni delle funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494 (recante disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), e dell'articolo 8 del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 647 (che disciplina l'esercizio da parte delle capitanerie di porto delle funzioni in materia di demanio marittimo destinato ad uso turistico-ricreativo in relazione funzionale con l'amministrazione regionale).La disciplina di cui al citato articolo 75 ed al regolamento approvato con D.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509, come operante in Sicilia, per effetto delle modifiche di cui alla legge

regionale 4 del 2003, delinea un sistema improntato alla semplificazione del regime autorizzatorio per la realizzazione delle strutture dedicate alla nautica da diporto, in quanto ritenute rispondenti all'interesse pubblico turistico ricreativo. Dall' esame di tale disposizione e del sopra richiamato articolo 7 della medesima L.R. n. 4/2003 si ricava la conclusione secondo la quale il rilascio delle concessioni di uso di zone del demanio marittimo e del mare territoriale, anche per lo scopo di realizzare strutture dedicate alla nautica da diporto, è demandato all'Amministrazione preposta alla cura del bene demaniale, la quale, nell'ambito di un procedimento unitario, ispirato al principio di economicità e concentrazione dell'azione amministrativa, incompatibile con una dilatazione dei tempi e degli adempimenti in funzione di una estemporanea e separata valutazione del progetto, acquisisce tutti i pareri necessari, emanando poi il provvedimento finale, di propria esclusiva competenza. In tale ottica, l'Ass.to Reg.le è altresì chiamato ad acquisire le valutazioni circa la compatibilità urbanistica sottoposte dai comuni interessati. Pertanto, erroneamente il Comune di Pachino (assumendo la necessità, per la ditta, di dotarsi di autonomo titolo edilizio per la realizzazione dei pontili stessi ) ha ritenuto di poter ingiungere la demolizione dei pontili realizzati dalla ricorrente successivamente al rilascio della concessione demaniale marittima, nell'ambito della quale il parere del Comune stesso era stato acquisito mediante il meccanismo del silenzio assenso. Non giova al Comune il richiamo alla decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, numero 927/09, la quale, dopo aver affermato il principio secondo il quale lo strumento urbanistico può disciplinare tutto il territorio comunale, ivi comprese le aree del demanio marittimo che insistono nel proprio territorio (non apparendo, né illogico, né incongruo, che la zonizzazione si estenda fino al mare), conclude circa la necessità del preventivo parere di compatibilità urbanistica e del rilascio del titolo edilizio all'esecuzione di opere sul demanio marittimo, come previsto nell'art. 31, comma 2, della legge urbanistica n. 1150/1942, nel testo novellato dall'art. 10 della l. 6 agosto 1967, n. 765, che testualmente recita: "per le opere da eseguire su terreni demaniali, compreso il demanio marittimo, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, compete all'Amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le Amministrazioni interessate e sentito il Comune, accertare che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono". Il richiamo alla citata decisione non giustifica l'adozione delle ordinanze impugnate, atteso che, per un verso, risultano diversi i presupposti di fatto presi in considerazione, in quanto il Comune intimato, non solo non comprova, ma in verità neppure afferma, di avere normato con il proprio strumento urbanistico le aree del demanio marittimo interessate dall'intervento per cui è causa. In secondo luogo, la normativa richiamata dal CGA nella citata decisione (art. 31, comma 2, della legge urbanistica n. 1150/1942, nel testo novellato dall'art. 10 della l. 6 agosto 1967, n. 765, oggi contenuta nel T.U. sull'edilizia, DPR 380/2001, che trova applicazione nella Regione Sicilia in virtù del recepimento contenuto nell'art. 1 della l.r. n. 71/1978) conferma la competenza in capo all'Amm.ne regionale, sentito il Comune, per l'accertamento che le opere da eseguire su terreni demaniali non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono (così la disposizione richiamata nella decisione del CGA citata). In altri termini, da tale disposizione risulta confermato il principio dell'acquisizione del parere del Comune nell'ambito della determinazione demandata all'Amministrazione regionale, riaffermato con la L.R. 4/2003.»