

anno 4 numero 3 maggio giugno 2014

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 4 numero 3
maggio giugno 2014





fax: 049 9710328 - e-mail: 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 © 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 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, e dei suoi stretti collaboratori professionali: 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 633/1994.

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.

Numero finito di elaborare il giorno 17 luglio 2014 | Materia: urbanistica ed edilizia | Tipologia: notiziario | Formato: digitale, pdf. | ISSN 2039-6678 | Collana: Osservatorio di giurisprudenza, a cura di Paolo Loro | NIC: 193 | codice: URB21 | 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 Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD info@exeoedizioni.it. Luogo di elaborazione presso la sede operativa. L'editore ringrazia per ogni segnalazione o suggerimento.



professionisti

pubblica amministrazione

www.urbium.it - www.territorio.it - www.exeoedizioni.it

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI --> EDILIZIA SCOLASTICA

Sintesi: Ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio la destinazione di aree a edilizia scolastica, nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, ne determina il carattere non edificabile, avendo l'effetto di configurare un tipico vincolo conformativo, come destinazione ad un servizio che trascende le necessità di zone circoscritte, concepibile solo nella complessiva sistemazione del territorio, nel quadro della ripartizione zonale in base a criteri generali ed astratti.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ --> FUNZIONALE AGLI SCOPI PUBBLICI --> CASISTICA --> EDILIZIA SCOLASTICA

Sintesi: Non può essere ritenuta l'edificabilità dell'area avente destinazione ad edilizia scolastica sotto il profilo di una realizzabilità della destinazione ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, giacché l'edilizia scolastica è riconducibile ad un servizio strettamente pubblicistico, connesso al perseguimento di un fine proprio ed istituzionale dello Stato, su cui non interferisce la parità assicurata all'insegnamento privato.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> AREE NON EDIFICABILI --> CRITERIO INDENNITARIO --> TERTIUM GENUS --> EDILIZIA SCOLASTICA

Sintesi: Nell'ambito di una accertata non edificabilità dell'area (per essere, nel caso di specie, la stessa destinata ad edilizia scolastica), devono trovare applicazione i principi elaborati in seguito alla pronuncia d'incostituzionalità del criterio fondato sui valori agricolo medi. Dovrà quindi essere consentito al proprietario espropriato di ottenere la valutazione in base al valore agricolo effettivo del fondo ove coltivato, ovvero, in alternativa, di dimostrare - sempre all'interno della categoria suoli/inedificabili, anche attraverso rigorose indagini tecniche e specializzate - che il valore agricolo sia mutato e/o aumentato in conseguenza di una diversa destinazione del bene egualmente compatibile con la sua ormai accertata non edificabilità e con i vincoli imposti all'interno della riserva.

Estratto: «4.2 - Nella misura in cui detta determinazione presuppone la ricognizione giuridica della natura dell'area espropriata, deve, poi, richiamarsi l'orientamento di questa Corte, ormai consolidato, secondo cui ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio la destinazione di aree a edilizia scolastica, nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, ne determina il carattere non edificabile, avendo l'effetto di configurare un tipico vincolo conformativo, come destinazione ad un servizio che trascende le necessità di zone circoscritte ed è concepibile solo nella complessiva sistemazione del territorio, nel quadro della ripartizione zonale in base a criteri generali ed astratti. Nè può esserne ritenuta per altro verso l'edificabilità, sotto il profilo di una realizzabilità della destinazione ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, giacché l'edilizia scolastica è riconducibile ad un servizio strettamente pubblicistico, connesso al perseguimento di un fine proprio ed istituzionale dello Stato, su cui non interferisce la parità assicurata all'insegnamento privato (Cass., 26 maggio 2010, n. 12862; Cass., 23 giugno 2008, n. 17015; Cass., 12 luglio 2007, n. 15616; Cass., 9 dicembre 2004, n. 23028).4.3 - Nell'ambito di una accertata non edificabilità dell'area dovranno trovare applicazione i principi elaborati in seguito alla citata pronuncia di incostituzionalità del criterio fondato sui valori agricolo medi. Dovrà quindi essere consentito al proprietario espropriato di ottenere la valutazione in base al valore agricolo effettivo del fondo ove coltivato, ovvero, in alternativa, di dimostrare - sempre all'interno della categoria suoli/inedificabili, anche attraverso rigorose indagini tecniche e specializzate - che il valore agricolo sia mutato e/o aumentato in conseguenza di una diversa destinazione del bene egualmente compatibile con la sua ormai accertata non edificabilità e con i vincoli imposti

all'interno della riserva (cfr., per tutte, la recente Cass., 30 maggio 2013, n. 13651).»

NON SI POSSONO ADDOSSARE NUOVI ONERI CONCESSORI A CHI LI ABBIA GIÀ REGOLARMENTE CORRISPOSTI AL MOMENTO DEL RILASCIO DEL TITOLO

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.183 del 20/01/2014 Relatore: Enrico d'Arpe - Presidente:
Luigi Costantini

TITOLO EDILIZIO --> ONERI E CONTRIBUTI

Sintesi: Il procedimento di revisione degli oneri concessori mira ad adeguarne l'importo a fenomeni di natura sostanzialmente inflattiva legati all'aumento generalizzato dei costi di urbanizzazione o costruzione in maniera da far corrispondere a permessi edilizi rilasciati in epoche diverse un impegno economico sostanzialmente uniforme sui singoli istanti.

TITOLO EDILIZIO --> ONERI E CONTRIBUTI --> MOMENTO DI COMPUTO

Sintesi: I contributi concessori devono essere stabiliti al momento del rilascio del permesso edilizio; a tale momento occorre dunque avere riguardo per la determinazione della entità dell'onere facendo applicazione della normativa vigente al momento del rilascio del titolo edilizio.

Sintesi: Le determinazioni comunali a carattere regolamentare con cui vengono stabiliti i criteri generali e le nuove tariffe e modalità di calcolo per gli oneri concessori sono irretroattive, dal momento che in virtù del principio tempus regit actum gli oneri concessori vanno determinati sulla base della normativa in vigore al momento del rilascio del titolo edilizio, dovendosi ritenere irrilevanti e ininfluenti disposizioni tariffarie sopravvenute.

Sintesi: La determinazione degli oneri può essere richiesta soltanto una tantum, senza possibilità di esigersi pagamenti per annualità successive al rilascio del titolo, neppure in caso di adeguamenti successivi della normativa comunale al fenomeno inflattivo.

TITOLO EDILIZIO --> ONERI E CONTRIBUTI --> DETERMINAZIONE

Sintesi: È illegittima la pretesa del Comune di addossare al titolare di un permesso edilizio rilasciato anni prima l'ulteriore carico finanziario derivante dal meccanismo di aggiornamento ove la determinazione degli oneri concessori al momento del rilascio sia avvenuta facendo corretta applicazione della normativa comunale ratione temporis vigente.

Estratto: «L'attività comunale appare invece orientata ad addossare al privato successivamente al rilascio del titolo edilizio costi supplementari derivanti dal meccanismo legale di adeguamento degli oneri concessori. Tale meccanismo consente di aggiornare gli importi ricorrendo, con riferimento alla voce relativa agli oneri di urbanizzazione, "ai riscontri e prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale" (cfr. art. 16, sesto comma, D.P.R. 6 Giugno 2001 n° 380) o, in relazione alla voce relativa al costo di costruzione, facendo "riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata" su determinazione regionale, e in assenza di quest'ultima "in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'ISTAT" (cfr. art. 16, nono comma, D.P.R. 6 Giugno 2001 n° 380). Il procedimento di revisione mira dunque ad adeguare l'importo degli oneri concessori a fenomeni di natura sostanzialmente inflattiva - legati all'aumento generalizzato dei costi di urbanizzazione o costruzione - in maniera da far corrispondere a permessi edilizi rilasciati in

epoche diverse un impegno economico sostanzialmente uniforme sui singoli istanti. Secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza, fondato sullo stesso tenore letterale dell'art. 16 del D.P.R. 6 Giugno 2001 n° 380 ("la quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione è corrisposta al Comune all'atto del rilascio del permesso di costruire" e "la quota di contributo relativa al costo di costruzione, determinata all'atto del rilascio.."), i contributi concessori devono essere stabiliti al momento del rilascio del permesso edilizio; a tale momento occorre dunque avere riguardo per la determinazione della entità dell'onere facendo applicazione della normativa vigente al momento del rilascio del titolo edilizio. Da tale affermazione di principio si trae il corollario della irretroattività delle determinazioni comunali a carattere regolamentare con cui vengono stabiliti i criteri generali e le nuove tariffe e modalità di calcolo per gli oneri concessori ribadendosi l'integrale applicazione del principio "tempus regit actum" e, quindi, la irrilevanza ed ininfluenza di disposizioni tariffarie sopravvenute rispetto al momento del rilascio della concessione edilizia (Cfr. ex multis: T.A.R. Puglia Lecce, III Sezione, 15 Gennaio 2013 n° 49). Di conseguenza, deve ritenersi che le delibere comunali che dispongono l'adeguamento degli oneri concessori possano trovare applicazione esclusivamente per i permessi rilasciati a far tempo dall'epoca di adozione dell'atto deliberativo e non anche per quelli rilasciati in epoca anteriore. Nel caso di specie, si deve poi osservare che la determinazione degli oneri non solo avviene sulla base di parametri posteriori al titolo edilizio - e quindi in via retroattiva - ma che altresì la stessa pretesa comunale appare fondata sulla convinzione errata che sia possibile esigere periodicamente la richiesta di integrazione del pagamento ogni volta che l'importo tariffario venga modificato, posto che tale rideterminazione appare nella specie ancorata alle tabelle approvate anche per gli anni successivi a quello di rilascio del titolo edilizio. Deve invece ritenersi, sulla base del dato normativo e in conformità dell'orientamento giurisprudenziale consolidato da cui non vi sono ragioni di discostarsi, che non solo la determinazione degli oneri debba avvenire sulla base delle tariffe vigenti ma che la stessa non possa essere richiesta che una tantum al momento del rilascio del permesso edilizio senza possibilità di esigersi pagamenti per annualità successive al rilascio del titolo (Cfr. ex multis: T.A.R. Puglia Lecce, III Sezione, 15 Gennaio 2013 n° 49). È pertanto evidentemente illegittima la pretesa dell'Amministrazione Comunale intimata di addossare al titolare di un permesso edilizio rilasciato anni prima l'ulteriore carico finanziario derivante dal meccanismo di aggiornamento posto che la determinazione degli oneri concessori al momento del rilascio era stata - a quanto risulta dagli atti di causa - correttamente determinata sulla base delle tabelle vigenti all'epoca.»

L'INOSSERVANZA DELLE PRESCRIZIONI APPOSTE AL TITOLO EDILIZIO NON NE DETERMINA L'ILLEGITTIMITÀ

TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.76 del 22/01/2014 Relatore: Tito Aru - Presidente: Mario Scano

PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> TITOLO EDILIZIO --> REVOCA, INAMMISSIBILITÀ

Sintesi: Le concessioni edilizie (anche quelle rilasciate in sanatoria) non sono revocabili e possono essere annullate solo per motivi di legittimità, previa valutazione dell'interesse pubblico in comparazione con gli interessi coinvolti.

TITOLO EDILIZIO --> DECADENZA

Sintesi: Le concessioni edilizie possono essere dichiarate decadute per inattività mancato inizio dei lavori nel termine di un anno o mancato completamento degli stesse in tre anni, salvo proroghe), ma si tratta, in tal caso, di un potere diverso da quello di autotutela, che non attiene alla legittimità della concessione ma al venir meno della sua efficacia per scadenza del termine fissato ex lege.

TITOLO EDILIZIO --> TITOLO CONDIZIONATO

Sintesi: Le c.d. condizioni apposte alle concessioni non possono consistere in comportamenti risolutivi dei titoli concessori perché il loro rilascio non può essere fatto dipendere né a priori né a posteriori da fatti imputabili al concessionario o da adempimenti successivi al rilascio, comunque qualificati.

Sintesi: È illegittima l'apposizione di una condizione, non importa se sospensiva o risolutiva, alla concessione edilizia, salvi i casi espressamente previsti dalla legge, stante la natura d'accertamento costitutivo a carattere non negoziale di detto provvedimento.

Sintesi: In un'ottica di interpretazione conservativa degli atti amministrativi, quantunque nella prassi molte concessioni vengano emesse in forma c.d. condizionata, si deve ritenere che queste non siano vere condizioni ma, piuttosto, prescrizioni che ne condizionano non la legittimità ma l'esercizio e che, dunque, la loro inosservanza può determinare sanzioni (quali ad esempio la sospensione dei lavori), ma non l'illegittimità ab origine della concessione oppure il venir meno dei presupposti essenziali per il suo rilascio e, dunque, la sua caducazione a titolo sanzionatorio.

Estratto: «Il Collegio osserva anzitutto, in termini generali, che le concessioni edilizie (anche quelle rilasciate in sanatoria) non sono revocabili e che esse possono essere annullate solo per motivi di legittimità, previa valutazione dell'interesse pubblico in comparazione con gli interessi coinvolti. Inoltre, come pure pacifico, le medesime concessioni possono essere dichiarate decadute per inattività (mancato inizio dei lavori nel termine di un anno o mancato completamento degli stessi in tre anni, salvo proroghe), ma si tratta, in tal caso, di un potere diverso che non attiene alla legittimità della concessione ma al venir meno della sua efficacia per scadenza del termine fissato ex lege (art. 15 D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380). Ne consegue che le c.d. condizioni apposte alle concessioni non possono consistere in comportamenti risolutivi dei titoli concessori perché il loro rilascio non può essere fatto dipendere né a priori né a posteriori da fatti imputabili al concessionario o da adempimenti successivi al rilascio, comunque qualificati. La giurisprudenza, infatti, ritiene che sia illegittima l'apposizione di una condizione, non importa se sospensiva o risolutiva, alla concessione edilizia, salvi i casi espressamente previsti dalla legge, stante la natura d'accertamento costitutivo a carattere non negoziale di detto provvedimento (cfr. C.d.S. sez. 5^a, 24 marzo 2001 n. 1702). Ne consegue, quindi, in un'ottica di interpretazione conservativa degli atti amministrativi, che quantunque nella prassi molte concessioni vengano emesse in forma c.d. condizionata, si deve ritenere che queste non siano vere condizioni ma, piuttosto, prescrizioni che ne condizionano (non la legittimità) ma l'esercizio e che, dunque, la loro inosservanza può determinare sanzioni (quali ad esempio la sospensione dei lavori), ma non l'illegittimità ab origine della concessione oppure il venir meno dei presupposti essenziali per il suo rilascio e, dunque, la sua caducazione a titolo sanzionatorio.»

IL PARERE DELL'ARPA RILEVA PER L'ATTIVAZIONE DELLA STAZIONE RADIO BASE

TAR LAZIO, SEZIONE II BIS ROMA n.1021 del 27/01/2014 Relatore: Mariangela Caminiti -
Presidente: Eduardo Pugliese

GIUDIZIO --> LEGITTIMAZIONE ATTIVA

Sintesi: Le persone fisiche residenti in edifici contigui ad un'area interessata dall'installazione

di stazioni radio base sono legittimati ad impugnare i provvedimenti autorizzatori degli impianti.

Estratto: «2. Sul piano pregiudiziale il Collegio osserva che non è condivisibile l'eccezione di inammissibilità del gravame sollevata dalle società resistenti, sull'assunto della carenza di legittimazione dei ricorrenti nonché dei profili di tardività del ricorso. Contrariamente alla posizione della difesa delle società resistenti deve invece rilevarsi che, da un lato risulta documentata in atti la sussistenza dei requisiti di legittimazione dei ricorrenti medesimi (residenza negli edifici contigui all'area per i soggetti persone fisiche e delibere assunte nelle assemblee condominiali per i Condomini istanti), dall'altro emerge la infondatezza dell'eccezione di tardività dell'impugnazione posto che l'avvenuto riscontro da parte dell'Amministrazione delle domande di accesso agli atti presentate dagli istanti, come documentato, rileva proprio in tale ambito temporale la conoscenza da parte dei ricorrenti degli atti del procedimento ritenuti viziati (come anche confermato dall'ordinanza n. 120 del 5.6.2013 del Sindaco di Roma, in atti) e ciò vale a fondare in rito la proponibilità del ricorso.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> REGIONI/PROVINCE
--> LAZIO

Sintesi: Il Protocollo d'Intesa tra il Comune di Roma e le società concessionarie di telefonia mobile si inserisce nell'ambito dell'ordinario procedimento per l'installazione, il monitoraggio e il controllo degli impianti e costituisce, sul piano sostanziale, un atto regolamentare che completa la normativa statale e regionale vigente in materia.

Estratto: «Alla luce della scansione dei fatti sopra descritta, nella specie, non risulta formatosi il silenzio-assenso previsto dalla normativa in materia (primo, secondo e quarto mezzo del ricorso introduttivo). In primo luogo, e in linea di fatto, risulta infatti che l'Amministrazione, dopo la presentazione della domanda di autorizzazione da parte della società interessata alla realizzazione dell'impianto, non ha correttamente attivato quella fase del procedimento derivante dall'applicazione del Protocollo d'Intesa tra il Comune di Roma e le società concessionarie di telefonia mobile in data 5 luglio 2004 – per l'installazione, il monitoraggio, il controllo e la razionalizzazione degli impianti di stazioni radio base - e del successivo Addendum procedurale del 22 luglio 2004, che definisce le procedure riguardanti la concessione a titolo oneroso di aree pubbliche ed immobili di proprietà comunali per le suddette installazioni. A tal proposito è necessario preliminarmente rilevare che il Protocollo d'Intesa, sottoscritto tra le suddette parti, si inserisce nell'ambito dell'ordinario procedimento per l'installazione, il monitoraggio e il controllo degli impianti e costituisce, sul piano sostanziale, un atto regolamentare che, nel rispetto della normativa statale e regionale vigente, definisce la volontà oggettivamente consacrata negli specifici impegni delle società concessionarie e del Comune di Roma (cfr. sulla natura del Protocollo, Tar Campania, Napoli, sez.I, 18 novembre 2002, n. 7210).»

PROCEDURA --> SILENZIO ASSENSO

Sintesi: Il perfezionamento della fattispecie del silenzio assenso presuppone la presenza degli elementi necessari all'esame della domanda, pertanto il procedimento autorizzatorio per silentium non si forma quando manca un parere necessario o una fase istruttoria propedeutica venga omessa.

Estratto: «Ed invero emerge dagli stessi atti che tale fase istruttoria con coinvolgimento del Municipio competente costituisce un segmento del procedimento autorizzatorio, compreso nel termine dei 90 giorni previsti dalla normativa di riferimento, circostanza che risulta anche dalla stessa nota del Dip. 16.6.2011, con cui si invita il Municipio (XX) di indicare entro 30 giorni un 'area o un immobile di proprietà comunale su cui installare l'impianto, ritenendo confermata la mancanza di aree alternative, decorso tale termine (anche qui con il procedimento del silenzio-assenso). Risulta evidente che il Municipio X, competente, non è stato messo in condizione di partecipare al procedimento essendo stata comunicata allo stesso la domanda dopo il

decorso dei 90 giorni, dalla presentazione dell'istanza, ossia in data 5 dicembre 2011. Il Municipio X, dopo aver conosciuto la domanda a procedimento concluso, ha rilevato la carenza negli elaborati grafici della presenza di un plesso scolastico nelle vicinanze, mentre le significative distanze sono state accertate a seguito di sopralluogo, richiedendo il riscontro da parte del Dipartimento circa la correttezza dell'istanza di autorizzazione riguardo le distanze minime, fino ad esprimere un formale atto di dissenso all'iter procedurale, con richiesta di revoca del titolo autorizzativo. Per di più non va sottaciuto che il perfezionamento della fattispecie del silenzio assenso presuppone la presenza di elementi necessari all'esame della domanda e quindi il procedimento autorizzatorio per silentium non si forma quando manca un parere necessario o, come nella specie, una fase istruttoria propedeutica venga omessa, a nulla rilevando l'asserito rilievo della società resistente riguardo la mancanza di formali osservazioni da parte del Municipio X, dopo l'avvenuta conoscenza della domanda, tali da incidere sui requisiti necessari per l'installazione dell'impianto, non potendosi invece considerare la successiva comunicazione come una sanatoria. Pertanto, la comunicazione preventiva al Municipio competente, come disposto dal Protocollo d'Intesa, costituisce una fase propedeutica alla conclusione del procedimento, che consente una dialettica procedimentale, prima del rilascio del titolo autorizzativo, sull'individuazione da parte del Ufficio competente per territorio dei siti alternativi a quelli richiesti in domanda ed è disciplinata con una procedura che ha una tempistica (30 giorni) inferiore rispetto a quella della conclusione del procedimento, di cui all'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003, rispettandone così le finalità acceleratorie e di procedimento unico dello stesso.»

OPERE ED INTERVENTI --> CASISTICA --> IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE

Sintesi: La valutazione di impatto sulla salute e sull'ambiente incentrata sulla verifica del rispetto dei limiti e distanze stabiliti dalla normativa anche regolamentare in materia di installazione di stazioni radio base, costituisce un elemento imprescindibile per l'autorizzazione all'installazione dell'impianto e va condotta non solo sulla base dei dati forniti dalle società, ma anche mediante accertamento in loco.

Estratto: «3.1. Viene in rilievo poi il problema del mancato rispetto delle distanze in relazione alla presenza di siti sensibili nelle vicinanze dell'impianto (censure di cui ai predetti motivi e nel 3° motivo del ricorso introduttivo). Nei fatti, in riscontro alla nota del Dipartimento in data 23.12.2011, il Municipio X con nota n. 8097 del 2012 ha rilevato la mancanza negli elaborati grafici della indicazione della presenza del plesso scolastico ad una distanza dall'impianto di m.37,80 (distanza tra recinzione della scuola e spigolo del fabbricato su cui è collocata la SRB) nonché ad una distanza inferiore a m.20 dagli immobili di Viale A Ciamarra n. 225 e 259, limiti inferiori a quello di m.50, previsto con riferimento agli edifici sensibili quale fascia di rispetto di cui al DPCM 8.7.2003. Contrariamente alla posizione della difesa della società resistente, secondo cui sarebbe applicabile il limite di m.100 posto dal Protocollo soltanto nell'ipotesi in cui l'immobile dove viene installata l'antenna sia di proprietà comunale e non anche quando l'immobile sia di proprietà privata (come nella specie), il Collegio osserva che appare ragionevole considerare il suddetto limite di m.100 (di cui al 4° comma del paragrafo "Impegni del Comune" del Protocollo d'Intesa) applicabile alla generalità degli immobili, senza distinzione tra immobili pubblici e privati, attesa la funzione di tutela della salute per la quale sono dettate le prescrizioni delle distanze, secondo criteri prudenziali, nel contemperamento delle opposte esigenze dei soggetti coinvolti (in disparte comunque da un lato, la circostanza che l'accertamento della "breve distanza" tra il sito di collocazione dell'antenna e il plesso scolastico nonché le abitazioni private risulta individuato anche da ultimo dal Comune nella ordinanza n. 2 del 2013, e dall'altro la circostanza della localizzazione dell'antenna ad una distanza inferiore comunque a m.50 di cui al DPCM 8.7.2003, limite applicabile alla specie, come ammesso dalla stessa soc. Ericsson); e ciò vale a ritenere fondate le censure in questione. D'altra parte non può disconoscersi che la valutazione di impatto sulla salute e sull'ambiente incentrata sulla verifica del rispetto dei limiti e distanze stabiliti dalla normativa anche regolamentare in materia, costituisce un elemento imprescindibile per l'autorizzazione all'installazione dell'impianto e va condotta non solo sulla base dei dati forniti dalla società, ma

anche mediante accertamento in loco.»

TITOLO EDILIZIO --> OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA --> IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE --> PARERE DELL'ARPA

Sintesi: In materia di installazione di stazioni radio base il parere dell'ARPA costituisce un posteriorius rispetto all'autorizzazione ed è necessario per l'attivazione dell'impianto e non per la richiesta di autorizzazione.

Estratto: «.2. Da ultimo, con riferimento al 3° motivo – riguardo la illegittimità del parere dell'ARPA in quanto rilasciato incompleto e basato su un progetto carente della indicazione della presenza del plesso scolastico nelle vicinanze – il Collegio condivide il principio giurisprudenziale secondo cui il parere dell'ARPA costituisce un posteriorius rispetto all'autorizzazione ed è necessario per l'attivazione dell'impianto e non per la richiesta di autorizzazione (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 24 settembre 2010, n.7128; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 11 ottobre 2012, n. 4074), tuttavia osserva che nella specie, come risulta anche in atti, la relazione tecnica del progetto dell'impianto di SRB, presentata all'ARPA, come rilevato da parte ricorrente, non indica la presenza del plesso scolastico e, in particolare, nella descrizione dell'ambiente circostante (pag.7) indica che "La zona circostante...è caratterizzata dalla presenza di una edificazione medio-alta di tipo prevalentemente residenziale", senza specificare altro. E di ciò quindi l'ARPA ha potuto tener conto ai fini dell'adozione del suo parere. A ciò va aggiunto che risulta confermato dalla stessa ARPA con nota n. 53606/2012 la sussistenza di difformità riscontrate nell'originario progetto, tanto da "sospendere" gli effetti del precedente parere favorevole rilasciato in data 9.6.2011 ed avviare una procedura di riesame del detto parere per correggere alcuni elementi, con conseguente conferma dei derivanti vizi del parere stesso.»

L'ORDINE DI DEMOLIZIONE È CORRETTAMENTE NOTIFICATO AL PROPRIETARIO DELL'IMMOBILE ABUSIVO

TAR LAZIO, SEZIONE I QUATER ROMA n.993 del 27/01/2014 Relatore: Giampiero Lo Presti -
Presidente: Elia Orciuolo

TITOLO EDILIZIO --> OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA --> IMPIANTI PUBBLICITARI

Sintesi: L'ordinanza di rimozione dell'impianto pubblicitario ha carattere vincolato per cui è sufficientemente motivato anche attraverso il richiamo alle risultanze degli accertamenti istruttori da cui emerge la natura e la portata dell'abuso.

TITOLO EDILIZIO --> ABUSI EDILIZI --> SANZIONI --> NOTIFICAZIONE

Sintesi: L'ordine di ripristino (nel caso di specie di rimozione dell'impianto pubblicitario) è correttamente notificato al proprietario dell'immobile e le eventuali contestazioni in ordine al difetto di responsabilità di quest'ultimo assumono rilievo soltanto ai fini della possibile acquisizione al patrimonio comunale dell'area di sedime.

Estratto: «La motivazione del provvedimento è poi sufficiente, atteso il carattere vincolato delle determinazioni repressive di abusi edilizi, nella misura in cui, anche attraverso il richiamo alle risultanze degli accertamenti istruttori, emerge la natura e la portata dell'abuso oggetto di repressione. Né occorre la partecipazione al procedimento dell'interessato. L'ordinanza di demolizione, infine, secondo costante orientamento della Sezione, è correttamente notificata al proprietario dell'immobile; e le eventuali contestazioni in ordine al difetto di responsabilità di

questo assumono rilievo soltanto ai fini della possibile acquisizione al patrimonio comunale dell'area di sedime.»

LEGITTIMO L'INTERVENTO DELLA REGIONE NELLA NORMATIVA URBANISTICA PER ASSICURARE L'ESERCIZIO UNITARIO DELLE FUNZIONI

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.269 del 29/01/2014 Relatore: Gabriella Caprini -
Presidente: Enrico d'Arpe

SOGGETTI --> SOGGETTI ATTIVI --> RIPARTIZIONE COMPETENZE

Sintesi: Atteso che la normativa urbanistico-edilizia rientra nella materia governo del territorio, attribuita alla potestà legislativa concorrente delle regioni (art. 117, comma 3, Cost.), queste sono legittimate ad intervenire, direttamente o mediante enti delegati, al fine di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.

Estratto: «V.1.4. Invero, quanto alla legittimazione dell'ente regionale, considerato che la normativa urbanistico-edilizia rientra nella materia governo del territorio, attribuita alla potestà legislativa concorrente delle regioni (art. 117, comma 3, Cost.), nulla si oppone a che tale normativa (segnatamente, gli artt. 39 seg. d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - T.U. Edilizia) preveda la possibilità di un intervento della regione - o di un ente da questa delegato - al fine di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, sulla base del principio di adeguatezza, stante la dimensione regionale dell'ordinamento urbanistico-edilizio (T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 20 gennaio 2012, n. 161).Ciò posto, se è vero che la generale funzione di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, disciplinata negli artt. 4 e ss. della L. n. 47/1985, spetta esclusivamente al Comune (che ha il potere/dovere di vigilanza ed eventuale repressione sull'attività urbanistico-edilizia svolta all'interno del territorio comunale) e non anche alla Regione, a quest'ultima (nella Regione Puglia, in virtù del disposto dell'art. 39 della L.R. n. 22/2006, alla Provincia) è, comunque, attribuito l'esercizio dello specifico potere sostitutivo di cui all'art. 39 del D.P.R. n. 380/2001 (Cons. di St., sez. IV, 9 settembre 2009, n. 5409).»

NON SONO CENTRO COMMERCIALE DUE STRUTTURE COLLOCATE NELLO STESSO FABBRICATO MA DOTATI DI SPAZI DI PARCHEGGIO E DI MOVIMENTAZIONE MERCI AUTONOMI

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.451 del 29/01/2014 Relatore: Francesca Quadri -
Presidente: Giorgio Giaccardi

OPERE ED INTERVENTI --> CASISTICA --> STRUTTURE COMMERCIALI

Sintesi: L'art. 4 D. Lgs. 114/1998 reca la nozione di centro commerciale, imponendo un collegamento materiale e gestionale, che esclude la configurabilità del "centro commerciale" tutte le volte in cui le strutture commerciali si presentino come incomunicabili, non usufruiscano di infrastrutture comuni e di spazi di servizio gestiti unitariamente.

Sintesi: Sotto il profilo urbanistico, la realizzazione di un centro commerciale ha indubbia incidenza sul carico urbanistico determinato dalla dimensione dell'attività commerciale, ad esempio sotto il profilo della necessità di parcheggi.

Sintesi: Per qualificare un complesso di strutture di vendita come centro commerciale non è determinante né che sia stato presentato un progetto unitario né che sia stato rilasciato un unico titolo per la realizzazione, dovendosi avere riguardo al contenuto del progetto, che deve avere le caratteristiche di una struttura unitaria.

Sintesi: Non possono qualificarsi come centro commerciale due strutture di vendita che, pur essendo allocate in uno stesso fabbricato, abbiano una totale autonomia sia nelle aree destinate alla movimentazione di merci, sia nelle superfici riservate a parcheggi, sia nel posizionamento degli ingressi; non ha effetti dirimenti la presenza di un gruppo elettrogeno comune, dal momento che la messa in comune della fonte energetica è prassi frequente in ogni tipo di condominio di edifici.

Estratto: «3. La questione sottoposta al Collegio consiste nello stabilire se le due strutture di vendita autorizzate che, in base alla loro estensione (mq 1.730 e di mq. 610), rientrano ciascuna nella tipologia delle "medie" strutture di vendita, debbano considerarsi, congiuntamente, alla stregua di un'unica "grande" struttura di vendita, nella specie "centro commerciale" (caratterizzato dalla presenza di più esercizi commerciali unificati tra loro), dipendendo da tale configurazione il diverso procedimento imposto dalla normativa regionale ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio. Partendo dalla definizione contenuta nell'art. 4 del decreto legislativo 31.3.1998, n.114, per "centro commerciale" si intende "una media o grande struttura di vendita nella quale più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazio di servizio gestiti unitariamente". Ai sensi dell'art. 1, comma 7 della legge regionale sarda 25.2.2005, n.5 (Disposizioni urgenti in materia di commercio) "Il centro commerciale è considerato grande struttura di vendita quando è promosso, progettato o realizzato o gestito con una politica commerciale unitaria, con più esercizi commerciali, inseriti in una o più strutture funzionalmente collegate, anche se separate da strade o spazi pubblici, indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica e dall'eventuale presenza di altre tipologie di attività". Definizione pressochè identica si rinviene nell'art. 3, comma 5 della legge regionale 18.5.2006, n.5 (Disciplina generale delle attività commerciali). La norma statale impone un collegamento materiale e gestionale, che esclude la configurabilità del "centro commerciale" tutte le volte in cui le strutture commerciali si presentino come incomunicabili, non usufruiscano di infrastrutture comuni e di spazi di servizio gestiti unitariamente (Cons. St. Sez. V, 29.10.2009, n. 6686; Sez. IV, 6.5.2013, n. 2446). A ben vedere, la disciplina regionale non differisce sostanzialmente da quella statale, contenendo una specificazione della definizione di "centro commerciale" basata pur sempre sull'inserimento di una pluralità di esercizi commerciali in un ambito strutturale e gestionale unitario. Invero, il riferimento alla politica commerciale unitaria, tanto in fase di progettazione o realizzazione (fisica), quanto nella fase di gestione (commerciale) è diretta ad evidenziare l'elemento unificatore che connota il centro commerciale e che per le notevoli dimensioni, per la presenza di collegamenti stradali, per la disponibilità di parcheggi, per il richiamo esercitato sui consumatori che possono compiere i loro acquisti in un unico centro, per l'abbattimento dei costi determinati dalla messa in comune di servizi, con evidente riflessi sui prezzi, determina un impatto economico sull'assetto distributivo non solo del Comune di appartenenza, ma anche di quelli limitrofi, con la necessità di allargare il procedimento di autorizzazione alla Regione ed alla Provincia, in conferenza di servizi (cfr. Cons. St. Sez. IV, 10.3.2011, n. 1559; Sez.V, 20.2.2009, n. 1032). Anche sotto il profilo urbanistico, la realizzazione di un centro commerciale ha indubbia incidenza sul carico urbanistico determinato dalla dimensione dell'attività commerciale, ad esempio sotto il profilo della necessità di parcheggi. Occorre allora, in concreto, accertare se sussistano, in fase di progettazione o di gestione, gli elementi che connotino l'unitarietà della struttura, tale da riportarla alla configurazione di centro commerciale e conseguentemente, per le proprie dimensioni unitariamente considerate, di grande struttura di vendita. Secondo il primo giudice, tale unitarietà sussisterebbe fin dalla fase di progettazione, unico essendo il progetto ed unica essendo la concessione edilizia rilasciata. Sul punto, tuttavia, occorre considerare che elemento determinante non può essere considerato l'unitarietà dello

“strumento” della progettazione e dell’ autorizzazione alla realizzazione , bensì il contenuto del progetto, che deve avere le caratteristiche della struttura unitaria. Tali caratteristiche non si evincono né dal Piano attuativo del comparto G20, né dalla concessione edilizia, ove l’unico elemento di unificazione delle due medie strutture di vendita è dato dalla loro allocazione in uno stesso fabbricato del comparto 1, presentando esse, per il resto, una totale autonomia sia nelle aree destinate alla movimentazione di merci, sia nelle superfici riservate a parcheggi, sia nel posizionamento degli ingressi. Né alla presenza di un gruppo elettrogeno comune può attribuirsi rilievo sotto il profilo del collegamento materiale tra le strutture, dato che la messa in comune della fonte energetica è prassi frequente in ogni tipo di condominio di edifici (si pensi all’impianto di riscaldamento). D’altro canto, lo stesso TAR ha rilevato che, sotto il profilo urbanistico, sia il Piano che la concessione facessero buon governo della disciplina in materia di strutture medie di vendita, mentre sarebbe il profilo gestionale degli esercizi commerciali – di cui costituirebbe mero indizio la presentazione di un unico progetto e l’ottenimento di un’unica concessione edilizia - quello che avrebbe dovuto indurre l’amministrazione a mettere in campo la procedura imposta per l’autorizzazione all’apertura di grandi strutture di vendita, per il collegamento funzionale tra le strutture proprio di tale tipologia di esercizio commerciale. Una volta esclusa, sotto il profilo della progettazione e della realizzazione, l’unitarietà della struttura, occorre verificare se essa potesse evincersi – così come ritenuto dal primo giudice – dal loro collegamento funzionale. Il TAR ha individuato nel rilascio ad un’unica società (S.) e, successivamente al subentro di D. in uno dei due esercizi commerciali, alla riconduzione ad un unico centro decisionale della politica commerciale delle due strutture, l’elemento caratterizzante l’unificazione in un’unica struttura qualificabile alla stregua di centro commerciale. Tale statuizione non può essere condivisa, basandosi su di un elemento meramente presuntivo, discendente dalla circostanza che le due imprese titolari degli esercizi commerciali facciano parte di un medesimo gruppo societario, non avvalorato da alcuna pratica commerciale comune (ad esempio, pubblicitaria) né da elementi materiali di collegamento a fini commerciali (quali la presenza di gallerie, di ingressi o di altre infrastrutture comuni), né da una gestione unitaria mirante ad economie di scala (ad esempio, nell’assunzione di personale o nella gestione comune di ordinativi, di contratti di somministrazione o di fornitura, di servizi di qualunque genere) da cui desumere un collegamento funzionale tra le due strutture. La totale indipendenza, non smentita da concreti elementi di prova, tra i due esercizi commerciali induce il Collegio ad escludere la presenza di ogni elemento di collegamento che possa qualificare i due esercizi commerciali alla stregua di un unico centro commerciale.»

ANCHE PRIMA DELLA LEGGE URBANISTICA I REGOLAMENTI LOCALI POTEVANO IMPORRE L'OBBLIGO DI MUNIRSI DI LICENZA EDILIZIA

TAR VENETO, SEZIONE II n.121 del 30/01/2014 Relatore: Nicola Fenicia - Presidente: Oria Settesoldi

TITOLO EDILIZIO --> ABUSI EDILIZI --> SANZIONI --> DEMOLIZIONE --> PROVVEDIMENTO -
-> MOTIVAZIONE --> TUTELA DELL’AFFIDAMENTO

Sintesi: A fronte della motivazione in re ipsa che incontra l’ordine di demolizione all’esito dell’accertamento dell’abuso, il lasso temporale che fa sorgere l’onere di una motivazione rafforzata in capo all’amministrazione non è quello che intercorre tra il compimento dell’abuso ed il provvedimento sanzionatorio; ma quello che intercorre tra la conoscenza da parte dell’amministrazione dell’abuso ed il provvedimento sanzionatorio adottato.

Estratto: «3. Con il primo motivo di gravame il ricorrente lamenta il difetto di motivazione del provvedimento in esame, per mancata indicazione dell’interesse pubblico prevalente, ovvero,

in quanto, il decorso temporale tra la realizzazione del manufatto abusivo ed il momento di adozione del provvedimento sanzionatorio avrebbe dovuto trovare congrua valutazione in sede motivazionale. 3.1. Tale censura appare infondata atteso che, a fronte della motivazione in re ipsa che incontra l'ordine di demolizione all'esito dell'accertamento dell'abuso, il lasso temporale che fa sorgere l'onere di una motivazione rafforzata in capo all'amministrazione non è quello che intercorre tra il compimento dell'abuso ed il provvedimento sanzionatorio; ma quello che intercorre tra la conoscenza da parte dell'amministrazione dell'abuso ed il provvedimento sanzionatorio adottato. In mancanza di conoscenza dell'illecito da parte dell'amministrazione non può consolidarsi in capo al privato alcun affidamento giuridicamente apprezzabile, il cui sacrificio meriti di essere adeguatamente apprezzato in sede motivazionale. Nella fattispecie, il provvedimento demolitorio impugnato è stato emesso in seguito al rigetto dell'istanza di concessione edilizia in sanatoria del 6 dicembre 1999, non impugnato dall'odierno ricorrente. Peraltro, il fatto che quest'ultimo avesse presentato, in data 11 gennaio 1999, domanda di sanatoria, testimonia la sua consapevolezza dell'abusività delle opere in oggetto, e che alcun affidamento alla conservazione delle stesse poteva ritenersi consolidato.»

TITOLO EDILIZIO --> NORMATIVA APPLICABILE --> COSTRUZIONI ANTERIORI ALLA LEGGE URBANISTICA

Sintesi: Anteriormente all'entrata in vigore della legge 1150/1942, i regolamenti comunali potevano certamente prevedere che la realizzazione di nuove opere fosse subordinata ad autorizzazione del Podestà.

Sintesi: La legge 1150/1942 non ha abrogato i regolamenti edilizi comunali anteriori che prevedevano già che la realizzazione di nuove opere fosse subordinata ad autorizzazione del Podestà.

Sintesi: L'art. 31 legge 1150/1942 e la previsione di una pianificazione e di un controllo obbligatori limitata ai centri abitati, certamente non impediva ai Comuni di estendere all'intero territorio comunale (anticipando il contenuto della legge 765/1967) il potere di pianificazione e controllo dell'attività edilizia, con il conseguente obbligo di licenza, trattandosi di una tipica prerogativa ad essi spettante.

Sintesi: Le opere edilizie realizzate su suolo demaniale senza concessione vanno demolite, ancorché realizzate anteriormente al 1967.

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> RAPPORTO CON ALTRI PROVVEDIMENTI --> RAPPORTO CON IL TITOLO EDILIZIO

Sintesi: La concessione lagunare costituisce solo un titolo di disponibilità temporanea delle opere, senza interferire sul diverso piano della regolarità urbanistico-edilizia delle stesse.

TITOLO EDILIZIO --> ABUSI EDILIZI --> SANZIONI --> POTERE SANZIONATORIO, ESERCIZIO

Sintesi: Trattandosi di opere edilizie abusive ed avendo la violazione delle norme edilizie natura di illecito permanente, l'amministrazione, nell'esercitare il potere repressivo, è tenuta ad applicare la disciplina in vigore al momento dell'adozione del provvedimento.

Sintesi: La natura non sanzionatoria bensì ripristinatoria della legalità oggettiva violata dall'abuso del provvedimento che ingiunge la demolizione di un'opera abusiva, comporta che il principio di irretroattività delle sanzioni amministrative previsto dalla legge 689/1981 non sia applicabile alle misure repressive degli abusi edilizi.

DEMANIO E PATRIMONIO --> ABUSI DEI PRIVATI --> SANZIONI EDILIZIE

Sintesi: L'art. 35 D.P.R. 380/2001 non prevede l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e trova la sua giustificazione nella peculiare gravità della condotta sanzionata, che riguarda la costruzione di opere abusive su suoli pubblici.

Estratto: «4. Con il secondo motivo il ricorrente oppone la violazione dell'art. 31 della L. n. 1150/1942, in quanto le opere in questione erano state realizzate in epoca anteriore al 1967 e, pertanto, le stesse non necessitavano di alcun titolo edificatorio, atteso che l'art. 31 della legge n. 1150/1942, nella sua formulazione originaria, prescriveva l'obbligo della licenza edilizia solo nell'ambito dei centri abitati e ove esistesse il piano regolatore comunale. In ogni caso, secondo il ricorrente, la legge dell'epoca del compimento dell'abuso ipotizzava il pagamento di una mera sanzione pecuniaria. 4.1. Le tesi proposte sono destituite di fondamento, dal momento che anche ammettendo che la costruzione sia stata realizzata prima del 1967, era in vigore il Regolamento Edilizio del Comune di Venezia del 1929, che già da allora (come rilevato dall'amministrazione nel corso del procedimento), prescriveva la preventiva autorizzazione del Podestà per la realizzazione di qualsiasi opera edilizia nel territorio comunale. 4.1.2. Né può fondatamente sostenersi che tale regolamento fosse divenuto illegittimo e non più applicabile una volta entrata in vigore la L. n. 1150/1942, che, all'art. 31, limitava la necessità della licenza edilizia all'attività edificatoria svolta all'interno dei centri abitati e nelle zone di espansione previste dai piani. Infatti, la previsione di una pianificazione e di un controllo obbligatori limitati ai centri abitati, certamente non impediva ai Comuni di estendere all'intero territorio comunale (anticipando il contenuto della L. n. 765 del 1967) il potere di pianificazione e controllo dell'attività edilizia, con il conseguente obbligo di licenza, trattandosi di una tipica prerogativa ad essi spettante. 4.2. Inoltre, non va dimenticato che le opere abusive in questione (bilancione da pesca, capanno attrezzi e pontile) insistono su suolo appartenente al demanio marittimo, e che, nel periodo ante 1967 in cui secondo il ricorrente sarebbero state realizzate le opere in questione, la necessità di un ulteriore titolo abilitativo era prevista dal Codice della Navigazione (del 1942) dove, all'art. 55, si prevedeva che "l'esecuzione di nuove opere entro una zona di trenta metri dal demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare è sottoposta all'autorizzazione del capo del compartimento". Anche di tale autorizzazione dell'autorità marittima competente non v'è traccia alcuna nella documentazione depositata. Né tale titolo può ritenersi insito nelle varie concessioni lagunari di volta in volta rilasciate dal Magistrato delle Acque, le quali attribuiscono ai vari titolari succedutisi solo un titolo di disponibilità temporanea delle opere in questione, senza interferire sul diverso piano della regolarità urbanistico-edilizia delle stesse (cfr. T.A.R. Veneto: 11 dicembre 2013 n. 1395; 28 novembre 2013 n. 1333). 4.3. Ne consegue che, trattandosi di opere edilizie abusive ed avendo la violazione delle norme edilizie natura di illecito permanente, l'amministrazione, nell'esercitare il potere repressivo, è tenuta ad applicare la disciplina in vigore al momento dell'adozione del provvedimento. Essendo peraltro pacifico che, in ragione della natura, non propriamente sanzionatoria bensì ripristinatoria della legalità oggettiva violata dall'abuso, del provvedimento che ingiunge la demolizione di un'opera abusiva, il principio dell'irretroattività delle sanzioni amministrative previsto dalla L. n. 689/1981 non sia applicabile alle misure repressive degli abusi edilizi. 4.3.2. Nel caso in esame trova dunque piena e coerente applicazione l'attuale art. 35 del D.P.R. n. 380/2001 che disciplina gli interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici, e dispone che qualora sia accertata la realizzazione di interventi in assenza di permesso di costruire o di denuncia di inizio attività, ovvero in totale o parziale difformità dai medesimi, su suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici, debba essere ordinata al responsabile dell'abuso la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi. Tale disciplina, differente rispetto a quella ordinaria dettata dall'art. 31 del t. u. dell'edilizia e che non prevede l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, trova la sua giustificazione nella peculiare gravità della condotta sanzionata, che riguarda la costruzione di opere abusive su suoli pubblici (cfr. T. A. R. Abruzzo - Pescara - Sez. I, 14 gennaio 2010, n. 23).»

Sintesi: L'ordine di demolizione ex art. 35 D.P.R. 380/2001 è legittimamente notificato all'utilizzatore dell'immobile, senza necessità di accertare non solo chi ha realizzato l'abuso,

ma nemmeno il proprietario dell'area o del manufatto.

Estratto: «5. Con il terzo, il quinto ed il sesto motivo di gravame il ricorrente contesta sotto vari profili il provvedimento poiché rivolto, non nei confronti dell'originario costruttore delle opere, bensì dell'attuale titolare, privo di legittimazione passiva in quanto non responsabile dell'abuso. Tale argomento è privo di fondamento giuridico. Infatti, costituisce acquisizione giurisprudenziale consolidata che l'oggettiva disponibilità dell'area sulla quale sono stati rinvenuti i manufatti eseguiti in assenza di titolo edilizio e di autorizzazione paesaggistica, costituisca condizione sufficiente per individuare il destinatario dell'ordine di ripristino. In casi analoghi, la giurisprudenza (T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, 20 marzo 2003, n. 259; C. Si, 18 novembre 1998, n. 662) ha, infatti, chiarito come sia sufficiente ad individuare il legittimato passivo dell'ordine di demolizione dell'immobile abusivamente realizzato sul demanio, o nella relativa fascia di rispetto, la qualità di utilizzatore dell'immobile medesimo, senza necessità di accertare non solo chi ha realizzato l'abuso, ma nemmeno il proprietario dell'area o del manufatto. Detto orientamento è condiviso da questa sezione (si vedano tra le ultime la già citata n. 1333/2013 e la n. 222/2013 aventi ad oggetto casi analoghi), atteso che la disponibilità dell'immobile consente all'interessato di porre fine alla situazione antigiusuridica. Pertanto, nel caso di specie, legittimamente, in applicazione del disposto di cui all'art. 35 D.P.R. 380/01, è stata imposta al ricorrente la demolizione delle opere abusive in oggetto, eseguite su area demaniale.»

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

Sintesi: Il capanno e il pontile di notevoli dimensioni non possono definirsi opere pertinenziali rispetto ad un bilancione da pesca.

Estratto: «6. Con il quarto motivo il ricorrente deduce che il capanno ed il pontile in questione non necessiterebbero di alcun titolo edilizio, in quanto avrebbero natura di pertinenza rispetto al bilancione da pesca. 6.1. Anche tale censura è infondata, trattandosi di opere dotate di una propria autonomia, non essendo in rapporto pertinenziale con alcun edificio principale. D'altro canto, le rilevanti dimensioni del manufatto, composto da tre corpi di fabbrica ed un pontile, per una superficie totale di 25,16 ed un volume di mc. 59,13, inducono sicuramente ad escludere che si tratti di strutture pertinenziali soggette ad una mera autorizzazione, ovvero di opere irrilevanti sotto il profilo urbanistico. Per le medesime ragioni si giustifica la misura repressiva di cui all'art. 167 del D.lvo n. 42/2004 adottata a tutela del paesaggio, trattandosi di nuovi volumi mai autorizzati né condonati ricadenti in area sottoposta a vincolo paesaggistico.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> CONCESSIONE DEMANIALE MARITTIMA --> OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA --> BILANCONI DA PESCA

Sintesi: Il piano delle risorse alieutiche della Provincia di Venezia e il Piano della localizzazione dei bilancioni nella Provincia di Venezia non determina per l'amministrazione alcun obbligo di recupero dei bilancioni comunque presenti in ambito lagunare non potendosi peraltro prescindere dalla legittimità sotto il profilo urbanistico edilizio degli stessi.

Estratto: «11. Tale gravame è infatti basato sulle medesime doglianze appena esaminate riproposte come vizi derivati, con l'aggiunta di un nuovo motivo (sub 3) con il quale si è dedotta la "violazione della deliberazione della Giunta regionale n. 2555 del 22/10/2010 e nello specifico dell'allegato C. Violazione del Piano delle risorse alieutiche della Provincia di Venezia e del Piano della localizzazione dei bilancioni nella Provincia di Venezia". In particolare, il ricorrente sostiene che l'ordinanza di demolizione si porrebbe in contrasto con il censimento dei bilancioni storici contenuto nel Piano provinciale delle risorse lagunari alieutiche. 11.2. Prescindendo dall'eccezione d'inammissibilità della censura, sollevata dalla difesa del Comune di Venezia (trattandosi di vizio semmai predicabile nei confronti dell'ordine di

demolizione del 29 maggio 2009, impugnato con il primo ricorso), si rileva come la censura in esame sia palesemente infondata in quanto il Piano in questione non determina per l'amministrazione alcun obbligo di recupero dei bilanciamenti comunque presenti in ambito lagunare non potendosi peraltro prescindere dalla legittimità sotto il profilo urbanistico edilizio degli stessi (cfr., su di un caso analogo, T.A.R. Veneto, II, 28 novembre 2013 n. 1333).»

INCOSTITUZIONALE LA LEGGE REGIONALE CHE PREVEDA LIMITI DI DISTANZA TRA IMPIANTI DI PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI

CORTE COSTITUZIONALE n.13 del 30/01/2014 Relatore: Marta Cartabia - Presidente: Luigi
Mazzella

GIUDIZIO --> COSTITUZIONALITÀ --> QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Sintesi: I giudizi di legittimità costituzionale possano avere ad oggetto disposizioni di legge abrogate, se le medesime devono essere applicate per decidere la controversia oggetto del giudizio a quo.

Estratto: «Né incide sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale della legge reg. Campania n. 11 del 2011 il fatto che nel frattempo essa sia stata abrogata dal legislatore regionale, con effetti, peraltro, solo per il futuro. È giurisprudenza consolidata di questa Corte, infatti, che i giudizi di legittimità costituzionale possano avere ad oggetto disposizioni di legge abrogate, se le medesime devono essere applicate per decidere la controversia oggetto del giudizio a quo (sentenza n. 134 del 2013, ordinanze n. 231 e 170 del 2009).»

PROCEDURA --> DISCREZIONALITÀ DELLA P.A. --> NELLE SCELTE URBANISTICHE -->
OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA --> IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI

Sintesi: In materia di localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, alle Regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, «aree e siti non idonei», avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Sintesi: Il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse; non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, co. 10, del D. Lgs. 387/2003.

Sintesi: Non è consentito alle Regioni, neppure in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale.

Sintesi: Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare «le aree e i siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 12, co. 10, D. Lgs. 387/2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore

statale in conformità alla normativa dell'Unione europea.

Sintesi: È incostituzionale la legge regionale che prescriva che la costruzione di nuovi impianti di produzione di energia da fonte eolica deve rispettare una certa distanza dall'impianto più vicino preesistente o già autorizzato.

Estratto: «3.- Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale Campania n. 11 del 2011 proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata. 3.1.- Per valutare la legittimità costituzionale della legge impugnata, occorre richiamare gli elementi essenziali del quadro normativo di riferimento in materia di produzione di energia eolica. L'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. I commi 3 e 4 del suddetto art. 12 prevedono che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla Regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. L'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Il comma 10 del medesimo art. 12 dispone che le linee guida devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali. L'obiettivo delle linee guida, espressamente indicato, è quello di assicurare un corretto inserimento degli impianti, specie di quelli eolici, nel paesaggio. La normativa statale (art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003) consente alle Regioni un limitato margine di intervento, al solo fine di individuare «aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti», in attuazione delle predette linee guida. Queste ultime sono state adottate con il decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, emanato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). Nella Parte I, Disposizioni generali, le suddette linee guida stabiliscono che le Regioni possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatori o pianificatori per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili, esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17. Tale paragrafo indica i criteri e i principi che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Le Regioni possono procedere alla individuazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al suddetto punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3. L'allegato 3 prevede, poi, che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei alla realizzazione degli impianti in questione «deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto» e che non può riguardare «porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela». Per completezza deve ancora essere rammentato il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) che, nel recepire la nuova direttiva 2009/28/CE (sulla promozione dell'uso

dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), ha in parte modificato il d.lgs. n. 387 del 2003, senza però incidere sugli articoli sopra richiamati e, in particolare, senza apportare alcuna variazione all'art. 12 e alle collegate linee guida, appena esaminate. 3.2.– In sintesi, in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, alle Regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, «aree e siti non idonei», avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti. Del resto, questa Corte ha già avuto modo di affermare che il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse. Non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. [...]» (sentenza n. 224 del 2012). Inoltre, con specifico riferimento ad una precedente disposizione di legge della Regione Campania (art. 1, comma 25, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010»), che prescriveva il rispetto di una distanza minima non inferiore a cinquecento metri lineari dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG, e non inferiore a mille metri lineari da aziende agrituristiche ricadenti in tali aree, la Corte aveva già affermato che «[n]on è consentito alle Regioni, [neppure] in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale (sentenze n. 119 e n. 344 del 2010; n. 166 e n. 382 del 2009)» (sentenza n. 44 del 2011). In conclusione, la giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare «le aree e i siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea. Pertanto, la legge reg. Campania n. 11 del 2011, oggetto del presente giudizio, eccede dai limiti stabiliti dal legislatore statale, perché, prescrivendo che la costruzione di nuovi aerogeneratori deve rispettare una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato, impone un vincolo ulteriore da applicarsi in via generale su tutto il territorio regionale, in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale.»

NON HA EFFICACIA VINCOLANTE LA CIRCOLARE REGIONALE CHE CHIARISCE L'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL PIANO CASA

TAR LAZIO, SEZIONE II BIS ROMA n.1374 del 04/02/2014 Relatore: Francesco Arzillo -
Presidente: Antonino Savo Amodio

OPERE ED INTERVENTI --> PIANO CASA

Sintesi: La circolare con cui un'amministrazione regionale chiarisce l'ambito di applicazione della normativa c.d. Piano casa ha mero valore interpretativo e non vincolante.

Estratto: «7.2 Innanzitutto, deve sgombrarsi in campo da ogni dubbio in ordine alla valenza della richiamata Circolare. Infatti, al di là del dato letterale ("Circolare esplicativa"), nessun

equivoco può esservi in ordine alla portata meramente interpretativa della stessa, nella specie a fronte della richiesta di chiarimenti intervenuta con la sentenza di questo Tribunale n. 7048 del 2013 e del contenzioso instauratosi a fronte delle difficoltà ermeneutiche in ordine alla portata della deroga di cui alla delibera impugnata. Ne consegue che a tale atto - pur con la sua portata di fatto informativa - va ricondotto valore meramente interno alla P.A., non essendo espressione di attività funzionale o normativa tipica e non producendo effetti esterni all'apparato burocratico. Quindi tale Circolare, seppure sia stata assunta agli atti ai fini di chiarificare - come disposto dalla citata sentenza - l'intenzione dell'Amministrazione regionale, ha una funzione - come è stato detto - di mero ausilio giuridico per l'ufficio sottordinato che deve applicare la norma, mentre non riveste alcuna rilevanza precettiva nel rapporto tra provvedimento amministrativo e norma giuridica, di talché essa risulta non decisiva, salvo l'ausilio interpretativo, ai fini dello spazio lasciato alla deliberazione del giudice chiamato a verificare la legittimità dell'atto adottato dalla P.A.. Come chiarito dalle Sezioni Unite della Suprema Corte (sent. n. 23031 del 2007), infatti, le circolari interpretative non sono suscettibili di impugnazione giudiziale, configurandosi rispetto ad esse un difetto assoluto di giurisdizione. Esse, infatti, non sono in condizione di creare, nemmeno in astratto, un pregiudizio per il privato dovendo il giudice, nell'esame della dedotta illegittimità dell'atto sottoposto al suo vaglio, far riferimento esclusivamente alle norme vigenti, utilizzando la circolare a fini interpretativi, ma disattendendola ove ne riscontri l'illegittimità o l'erroneità.»

SOGGETTI --> SOGGETTI ATTIVI --> RIPARTIZIONE COMPETENZE

Sintesi: L'autonomia comunale non implica una riserva intangibile di funzioni e non esclude che il legislatore regionale possa, nell'esercizio della sua competenza, individuare le dimensioni della stessa autonomia, valutando la maggiore efficienza della gestione a livello sovra comunale degli interessi coinvolti.

Sintesi: Il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e all'utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni sono libere di compiere, in quanto la Costituzione garantisce l'autonomia degli enti infra regionali, non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei rapporti con le stesse regioni.

Estratto: «7.3 Svolte siffatte precisazioni, dunque, e, preso atto dell'intenzione dell'Amministrazione regionale, deve essere sottoposta a verifica la fondatezza delle censure di cui al punto 7. La legge regionale, nella specie, ha lasciato - senza alcunché specificare - ai Comuni la possibilità di limitare ed escludere gli interventi, genericamente in caso di immobili ed ambiti tipizzati, attraverso apposite e motivate deliberazioni consiliari. La Circolare esplicativa ha chiarito che il legislatore ha voluto demandare alla scelta discrezionale del Comune la possibilità di individuare, in ragione delle peculiari esigenze, ambiti di derogabilità alla disciplina dettata in sede regionale. Va, a questo punto, valutata la legittimità del potere esercitato dal Comune in sede pianificatoria e tale indagine va condotta in un quadro di riferimento di rango costituzionale, come delineato da numerose sentenze della Corte costituzionale. Viene in evidenza, anzitutto, la decisione n. 378/2000, la quale ha affermato che "L'art. 9 della legge n. 1150 del 1942 prevede che le funzioni amministrative che riguardano il territorio siano di competenza del comune per quanto non espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale e regionale, ferme restando le funzioni di carattere unitario spettanti alla regione per il suo territorio. L'autonomia comunale in tema di poteri di pianificazione si svolge, dunque, in un ambito circoscritto da norme di tre livelli: norme costituzionali, norme di legge ordinaria e norme di legge regionale. Indubbiamente, la competenza regionale in materia urbanistica non può attuarsi in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni. Tuttavia sarebbe legittima e conforme ai precetti costituzionali una legge regionale che, per la tutela di interessi sovracomunali, come quelli della difesa dei beni culturali, in attuazione di valori fondamentali recepiti nella stessa Costituzione (art. 9 della Costituzione), comporti dei limiti indiretti al potere pianificatorio dei comuni, attraverso previsioni e prescrizioni che, per la considerazione specifica di valori paesistici ed ambientali, creano vincoli nei confronti dei privati". Ed ancora che: "gli artt. 5 e 128 della Costituzione