



Urbanistica Italiana

Rivista giuridica di urbanistica ed edilizia

Direttori: Avv. Francesco Barchielli Avv. Federico Faldi e Avv. Gherardo Lombardi

Editrice: Presslex della Dott.ssa Chiara Morocchi

T.A.R. Puglia, Lecce, Sezione I, 11 maggio 2022

Argomenti: Permesso di costruire - SCIA. Segnalazione certificata di inizio - Distanze dalle costruzioni e dai confini

Autore: Avv. Federico Faldi

Sulla distinzione tra le “variazioni essenziali” in tema di interventi sottoposti a permesso di costruire, che attengono alla modalità di esecuzione delle opere, e le “varianti”, che riguardano la richiesta di una variazione del titolo autorizzativo.

SENTENZA N. 755

Il concetto di variazione essenziale, che attiene alla modalità di esecuzione delle opere, va ulteriormente distinto dalle “varianti”, che riguardano la richiesta di una variazione del titolo autorizzativo. Mentre le **varianti in senso proprio**, ovvero le modificazioni qualitative o quantitative di non rilevante consistenza rispetto al progetto approvato, tali da non comportare un sostanziale e radicale mutamento del nuovo elaborato rispetto a quello oggetto di approvazione, sono soggette al rilascio di permesso in variante (rectius, a Scia), complementare ed accessorio, anche sotto il profilo temporale della normativa operante, rispetto all’originario permesso a costruire; le **varianti essenziali**, ovvero quelle caratterizzate da incompatibilità quali-quantitativa con il progetto edificatorio originario rispetto ai parametri indicati dall’art. 32 del D.P.R. n. 380 del 2001, sono soggette al rilascio di permesso di costruire del tutto nuovo ed autonomo rispetto a quello originario e per il quale valgono le disposizioni vigenti al momento di realizzazione della variante (cfr. Cassazione penale, Sez. III, 27 febbraio 2014, n. 34099). Secondo la più avveduta giurisprudenza, **rientra nel concetto di “modifica sostanziale della localizzazione dell’edificio sull’area di pertinenza”, e quindi di variazione essenziale** assoggettabile a sanzione demolitoria in virtù del combinato disposto degli artt. 31 e 32, comma 1, lett. c), del D.P.R. n. 380 del 2001, **non solo lo spostamento del manufatto su un’area totalmente o pressoché totalmente diversa da quella originariamente prevista, ma anche ogni significativa traslazione dell’edificio in relazione alla localizzazione contenuta nelle tavole progettuali, capace di incidere sul rispetto delle prescrizioni normative in tema di distanze minime dalle strade o dai confini, nonché sulla destinazione urbanistica dei suoli.**

FATTO E DIRITTO

Il ricorrente è proprietario di una civile abitazione sita in Carmiano alla Via Pietro Micca, su lotto identificato in Catasto al Fg. 23, P.lla 605, zona di completamento B2 del vigente strumento urbanistico.

L’attuale consistenza del predetto fabbricato rinviene dai seguenti titoli edilizi succedutisi nel tempo:

a) una prima licenza edilizia del 07.03.1967 rilasciata dal Comune di Carmiano, con la quale veniva realizzato dal ricorrente un originario nucleo edilizio;

b) un secondo permesso di costruire del 2008 (n. 65 del 12.03.2008) avente ad oggetto demolizione e parziale ricostruzione dell’anzidetto fabbricato;

c) un terzo permesso di costruire ex art. 36 DPR n. 380/2001 del 2013 (n. 56/2012 del 03.07.2013) avente ad oggetto la sanatoria di alcuni ampliamenti abusivi rispetto a quanto oggetto di precedente concessione.

In occasione dell’esecuzione delle opere relative al permesso di costruire del 2008, il ricorrente staccò parte del fabbricato di metri 5 dal confine con il retrostante lotto di proprietà del sig. Cesare Solazzo e della sig.ra Giovanna Invidia, in Catasto al Fg. 23, P.lla 610 sub 1, 2 e 3. In tal modo il ricorrente ebbe a destinare parte dell’area retrostante (confinante con i controinteressati) a giardino, separato da muro di recinzione comune rispetto al lotto adiacente.

Già nel 2008, peraltro, la parete del fabbricato di proprietà del ricorrente nella parte retrostante (quella frontistante il lotto dei controinteressati) era caratterizzata dalla presenza di porte-finestre e finestre.

La sanatoria del 2013, invece, si riferiva a due ampliamenti dell’originario corpo di fabbrica. Anche in tale occasione la parete finestrata era lasciata all’originaria distanza di metri 5 dal confine.

E’ accaduto che nel corso del 2018 gli odierni controinteressati hanno innalzato il muro comune di confine.

A seguito di un esposto da parte del ricorrente, il Comune svolgeva un sopralluogo e i controinteressati sospendevano ogni attività.

Tuttavia, all’inizio di marzo 2020 i controinteressati hanno ripreso i lavori.

Il ricorrente, dunque, attraverso apposita istanza di accesso alla documentazione amministrativa, ha appreso che:

a) in data 29.01.2019, il Responsabile del V° Settore Tecnico del Comune di Carmiano aveva rilasciato in favore dei soli nudi proprietari e odierni controinteressati (sig. Cesare Sollazzo e sig.ra Giovanna Invidia) un permesso di costruire (n. 88/2017) su un "Progetto di cambio di destinazione d'uso, modifiche, ampliamento al Piano Terra e sopraelevazione al Piano Primo, di un garage da adibire a civile abitazione in Zona B2, con impianto solare termico, in Catasto al Foglio 23, particella 610 sub 1-2-3". L'esame degli elaborati progettuali ha consentito al ricorrente di apprendere che i controinteressati avevano originariamente programmato un intervento edilizio sull'area confinante, non solo mutando la destinazione d'uso di parte degli immobili, ma pure realizzando ampliamenti al piano terra e una sopraelevazione a confine con la proprietà del ricorrente. Il ricorrente ha appreso, altresì, che nell'elaborato progettuale era dato per esistente un muro di confine di metri 3,5 con la proprietà del ricorrente. Negli elaborati progettuali, peraltro, non si rappresentava la presenza, nel lotto adiacente, a 5 metri dal confine, dell'immobile del ricorrente;

b) successivamente, i controinteressati hanno ottenuto dal Comune di Carmiano il rilascio di un ulteriore permesso di costruire – n. 84/2019 del 29.01.2020 – con il quale, in sostituzione del precedente, sono stati autorizzati a realizzare, nell'area di proprietà, un immobile a piano terra in aderenza al muro di confine. L'esame degli elaborati progettuali ha consentito al ricorrente di apprendere che i controinteressati hanno programmato un consistente intervento edilizio sull'area confinante, mutando la destinazione d'uso di parte degli immobili e realizzando consistenti ampliamenti al piano terra. Dagli stessi elaborati, tuttavia, è emerso, altresì, che il programmato intervento edilizio è stato concepito in adiacenza al muro di confine con il lotto del ricorrente e, dunque, ad avviso del ricorrente, in violazione delle norme in materia di distanze rinvenienti dal D.M. n. 1444/1968.

Ed invero, posto che il ricorrente aveva (sin dal 2008) posizionato le proprie pareti finestrate a metri 5 dal confine, la realizzazione di un fabbricato a ridosso dello stesso confine determinerebbe violazione della distanza minima di metri 10 prescritta dall'art. 9 del predetto D.M., nonché delle vigenti NTA dello strumento urbanistico.

Ad avviso del ricorrente, il nuovo progetto presentato dai controinteressati al fine di ottenere il predetto titolo edilizio recava una rappresentazione falsata della realtà, omettendo di indicare la presenza, a 5 metri dal confine, dell'immobile del ricorrente, caratterizzato da pareti finestrate.

Il ricorrente ha censurato sia il permesso di costruire n. 88 del 29.01.2019 sia il permesso di costruire in variante n. 84 del 29.01.2020, lamentandone l'illegittimità per i seguenti motivi: Violazione di legge art. 9, D.M. n. 1444/1968 – carenza assoluta di istruttoria – carenza di motivazione – erronea presupposizione in fatto ed in diritto. Violazione di legge – art. 11 NTA allegate al Regolamento edilizio comunale.

In data 12 giugno 2020 si sono costituiti in giudizio i controinteressati per chiedere che il ricorso venga respinto ovvero dichiarato irricevibile e/o inammissibile.

In data 3 luglio 2020 si è costituito in giudizio il Comune di Carmiano per resistere al ricorso, essendo quest'ultimo inammissibile e infondato.

Il T.A.R. Puglia, Sezione Prima di Lecce, con sentenza non definitiva n. 1810 del 10 dicembre 2021, da un lato ha dichiarato l'irricevibilità del ricorso con riferimento all'impugnazione del permesso di costruire n. 88 del 29 gennaio 2019, risultando per tabulas attraverso la sottoscrizione dell'atto di transazione del 29 ottobre 2019 che il ricorrente era a conoscenza degli estremi e del contenuto del citato permesso di costruire la cui impugnazione avvenuta il 22 maggio 2020 risulta, dunque, tardiva; dall'altro, ha ritenuto di dovere acquisire una dettagliata relazione di chiarimenti sulla vicenda dedotta in contenzioso.

Il Comune di Carmiano ha trasmesso la relazione di chiarimenti con i relativi allegati in data 12 gennaio 2022.

Le parti costituite hanno ulteriormente svolto e ribadito le rispettive difese.

Alla odierna udienza pubblica la causa è passata in decisione.

Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni in rito svolte dall'Amministrazione resistente.

Il Comune deduce che il ricorso avverso il permesso a costruire n. 84/2019 è inammissibile per carenza di interesse.

L'eccezione è infondata.

La relazione dell'Ufficio Tecnico Comunale ha descritto le opere edilizie realizzate, in virtù del permesso a costruire n. 88/2017 e del permesso a costruire n. 84/2019.

L'esame dei due titoli edilizi ha posto in evidenza che il P.d.C. n. 88/2017, la cui impugnazione è stata dichiarata tardiva, prevedeva l'edificazione al piano terra di una superficie lorda di 73,18 mq ed una superficie relativa al piano superiore di 61 mq, complessivamente 134,18 mq; mentre il P.d.C. n. 84/2019 prevedeva la sola edificazione al piano terra di 99,50 mq con una minore volumetria fuori terra. Risulta evidente che la maggior superficie realizzata a piano terra è ubicata lungo il muro posto al confine con la proprietà Quarta. Infatti, mentre in base al P.d.C. n. 88/2017 le opere di nuova costruzione risultavano essere in aderenza per circa 9,90 metri con il retrostante muro di cinta confinante a tergo con la proprietà di parte ricorrente e tali da fronteggiare interamente la parete finestrata del ricorrente, in base al P.d.C. n. 84/2019 le opere di nuova costruzione risultano essere in aderenza per l'intera lunghezza di 15,30 metri con il retrostante muro di cinta, di cui un tratto di quasi 12 metri confinante a tergo con proprietà di parte

ricorrente.

Come precisato dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 07/01/2020, n. 104, il concetto di variazione essenziale, che attiene alla modalità di esecuzione delle opere, va ulteriormente distinto dalle “varianti”, che riguardano la richiesta di una variazione del titolo autorizzativo. Mentre le varianti in senso proprio, ovvero le modificazioni qualitative o quantitative di non rilevante consistenza rispetto al progetto approvato, tali da non comportare un sostanziale e radicale mutamento del nuovo elaborato rispetto a quello oggetto di approvazione, sono soggette al rilascio di permesso in variante (*rectius*, a Scia), complementare ed accessorio, anche sotto il profilo temporale della normativa operante, rispetto all’originario permesso a costruire; le varianti essenziali, ovvero quelle caratterizzate da incompatibilità quali-quantitativa con il progetto edificatorio originario rispetto ai parametri indicati dall’art. 32 del D.P.R. n. 380 del 2001, sono soggette al rilascio di permesso di costruire del tutto nuovo ed autonomo rispetto a quello originario e per il quale valgono le disposizioni vigenti al momento di realizzazione della variante (cfr. Cassazione penale, Sez. III, 27 febbraio 2014, n. 34099). Secondo la più avveduta giurisprudenza, rientra nel concetto di “modifica sostanziale della localizzazione dell’edificio sull’area di pertinenza”, e quindi di variazione essenziale assoggettabile a sanzione demolitoria in virtù del combinato disposto degli artt. 31 e 32, comma 1, lett. c), del D.P.R. n. 380 del 2001, non solo lo spostamento del manufatto su un’area totalmente o pressoché totalmente diversa da quella originariamente prevista, ma anche ogni significativa traslazione dell’edificio in relazione alla localizzazione contenuta nelle tavole progettuali, capace di incidere sul rispetto delle prescrizioni normative in tema di distanze minime dalle strade o dai confini, nonché sulla destinazione urbanistica dei suoli.

Nel caso in esame, come visto, il consistente ampliamento del piano terra, pur nella complessiva riduzione del volume, della superficie totale e dell’altezza del manufatto rispetto al progetto originario, integra gli estremi della variazione essenziale, come pure riconosciuto dal Comune di Carmiano attraverso la relazione di chiarimenti del 12 gennaio 2022, ove si legge che (pag. 4) “il progetto assentito col permesso di costruire n. 84/2019 si configura in sostanza come variante (essenziale e sostitutiva) del P.d.C. n. 88/2017 (...), rispetto al quale esprime - nel complesso - una minore volumetria fuori terra, non prevedendo alcuna sopraelevazione al piano primo”.

Pertanto, non merita di essere condivisa la tesi sostenuta dall’Amministrazione circa l’inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, per la sola ragione che è divenuto inoppugnabile il P.d.C. n. 88/2017.

Il ricorso nel merito è infondato.

Il ricorrente contesta la violazione delle distanze legali di 10 metri, ai sensi dell’art. 9 del D.M. n. 1444/1968 e di 5 metri dal confine ai sensi dell’art. 11 delle NTA. Viene in evidenza che l’edificio del Solazzo, edificato nel 1966, ancor prima dell’entrata in vigore del D.M. n.1444/1968 e delle NTA del PRG del Comune di Carmiano, sul confine con la proprietà del sig. Quarta, non aveva alcun obbligo di rispettare le distanze legali. Quindi, non è opponibile all’ente comunale la violazione delle citate prescrizioni nel rilascio del titolo edilizio che, tenendo in considerazione il fabbricato esistente sul confine, ne ha autorizzato l’ampliamento. Al contrario, essendo presente sul confine il fabbricato del controinteressato, il sig. Quarta, avrebbe dovuto rispettare le distanze legali del D.M. n. 1444/68, entrato in vigore medio tempore, nell’edificazione delle opere edilizie autorizzate con il P.d.C. n. 65/2008, in applicazione del principio che il preveniente conserva la facoltà di costruire sul confine ed imporre la distanza legale al prevenuto. Nel caso in esame, tra l’altro, appare evidente che il ricorrente operi contro il suo stesso fatto. Non solo i vani costruiti in aderenza al muro di confine da parte del sig. Quarta Martino non risultano assistiti da titolo edilizio, ma – come indicato nella relazione di chiarimenti – la stessa parete finestrata dell’immobile del ricorrente, come rinveniente dal permesso di costruire n. 67 /2007, rilasciato in data 12.03.2008, appare viziata all’origine, all’esito dell’accertamento del 17.06.2019 condotto dal Comando di polizia locale, confluito nel Verbale di accertamento infrazione alle Norme edilizie n. 3 del 29.06.2019, prot. n. 886/1/H, a causa del fatto che gli elaborati grafici allegati alla suddetta pratica edilizia hanno omesso di indicare la presenza del garage preesistente edificato lungo il confine dal sig. Solazzo Cesare nel 1966 in forza di regolare licenza edilizia; in tal modo l’istruttoria della pratica è stata indirizzata verso il conseguimento della licenza edilizia n. 65/2007 per edificare con pareti finestrate ad una distanza di 5 metri dal confine, mentre il ricorrente avrebbe dovuto staccarsi di metri 10 in base alle norme tecniche di attuazione.

Né si può ritenere che il garage realizzato lungo il confine nel 1966 costituisca un volume tecnico. Infatti, il garage della parte controinteressata non è suscettibile nella categoria del volume tecnico che è costituito dall’opera di limitata consistenza volumetrica, priva di autonomia funzionale, anche solo potenziale, destinata a contenere esclusivamente impianti essenziali atti ad assolvere le esigenze tecnico funzionali dell’abitazione principale. Per volume tecnico si intende unicamente quello destinato a ospitare impianti aventi rapporto di strumentalità necessaria con l’utilizzazione dell’immobile e che non possono essere sistemati all’interno della parte abitativa, come ad esempio impianti idrici, termici e macchine degli ascensori, mentre non rientrano nella nozione, e vanno computati per i fini anzidetti, i vani che assolvono funzioni complementari all’abitazione, tra cui il garage (Cass. pen., Sez. VI, 07/11/2017, n. 53468). A conferma di quanto innanzi, v’è il fabbricato, esistente in loco, che, in conformità con la relazione tecnica allegata alla concessione edilizia n. 157/1966, è descritto delle dimensioni di mt. 4,60 x mt. 6; dunque, costituente un vano autonomo e funzionale all’abitazione principale.

Quanto alla censura articolata dal ricorrente con la memoria del 18 marzo 2022 in base alla quale il vano

garage di proprietà dei controinteressati, assentito con titolo edilizio del 1966, sarebbe stato realizzato in totale difformità dal progetto per essere stato oggetto di consistente traslazione rispetto alla planimetria oggetto di approvazione, violazione dalla quale il ricorrente farebbe conseguire la nullità o disapplicazione del titolo edilizio del 1966, giova osservare che siffatta eccezione è in primo luogo tardiva, in quanto proposta oltre il termine decadenziale e, quindi, inammissibile, difettando i presupposti per la rilevazione d'ufficio della nullità ex art. 31, comma 4, c.p.a.

In ogni caso, la precitata denuncia di illegittimità del titolo edilizio del 1966 è irrilevante ai fini della regolarità del P.d.C. n. 84/2019, non essendo funzionale ai vizi denunciati dal ricorrente e non essendo in discussione l'edificazione in aderenza al confine con la proprietà Quarta, giacché il medesimo ricorrente non disconosce il titolo edilizio che l'ha autorizzata in conformità al progetto; mentre l'eventuale traslazione catastale è del tutto irrilevante ai fini delle denunciate illegittimità.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 11 delle NTA nella parte in cui – nel disciplinare l'edificazione nelle zone di completamento B2 – prevede il rispetto della distanza di 5 metri dal confine, giova evidenziare che in dette zone è consentita l'edificazione in aderenza, in virtù della variante generale allo strumento urbanistico del 30/07/1979, recante oggetto "Modifiche alle norme tecniche d'attuazione annesse al P. di F. vigente".

L'art. 4 della tavola n. 5 di variante riporta, anche con l'ausilio di cinque schemi grafici individuati con le lettere da a), ad e), le differenti fattispecie di rispetto del regime delle distanze dai confini (Dc) e tra fabbricati (Df); alla lett. f) recita poi testualmente che "Se due lotti contigui sono inediticati il proprietario che costruisce per primo o edifica sul confine o a distanza ? mt. 5.00 da esso".

Nel caso di specie ebbero a costruire per primi nel 1966 i controinteressati che edificarono un garage lungo la linea di confine.

In definitiva, il ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

Ricorrono giustificati motivi, in ragione della particolarità delle questioni, per dichiarare compensate tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Ettore Manca, Consigliere

Alessandro Cappadonia, Referendario, Estensore