

**T.A.R.**

**Veneto - Venezia**

**Sezione II**

**Sentenza 14 dicembre 2023 - 29 gennaio 2024, n. 158**

Publicato il 29/01/2024

**N. 00158/2024 REG.PROV.COLL.**

**N. 01086/2022 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1086 del 2022, proposto da E. D., M. F., M. F., rappresentati e difesi dall'avvocato Mario Liccardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Padova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marina Lotto, Vincenzo Mizzoni, Michele Pozzato, Paolo Bernardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

L. C., G. M., S. C., rappresentati e difesi dagli avvocati Alberto Salmaso, Francesca Manta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- dell'ordinanza di demolizione prot. n. 0483314 resa all'esito della pratica edilizia n. 2018/09459, datata 11 maggio 2022 e notificata in data 4 giugno 2022, con cui è stata imposta la rimozione di una casetta in legno atta al ricovero di biciclette e attrezzi, posizionata in fregio all'immobile di proprietà dei ricorrenti, sito in Padova, via \*\*\*\*\*;
- di ogni altro atto, presupposto, connesso e/o conseguente, ivi compresi, per quanto occorrer possa, il verbale di sopralluogo della polizia locale del 7 dicembre 2018 e la successiva comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 91245 del 4 marzo 2019;
- sempre per quanto occorrer possa e nei limiti del loro interesse, dell'art. 96 del regolamento edilizio del Comune di Padova approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 13 del 17 febbraio 2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Padova e di L. C., G. M. e S. C.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 dicembre 2023 il dott. Andrea Rizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti sono comproprietari di un immobile residenziale, sito in Comune di Padova, via \*\*\*\*\*, catastalmente censito al foglio n. \*\*\*, mapp. \*\*\* del NCEU.

Essi rappresentano che, in continuità con tale immobile (sul lato nord) era stato realizzato, circa cinquant'anni prima, dal loro dante causa, un ripostiglio, con struttura in ferro e tamponature laterali e copertura in vetroresina ondulata di colore verde. La struttura, addossata alla parete nord del fabbricato, con una base in calcestruzzo e con una superficie coperta di circa 7 mq., era stata realizzata *sine titulo*, tanto da abbisognare del rilascio di apposito condono edilizio, avvenuto in data 18 gennaio 1995.

Successivamente, nell'ambito di un più compiuto intervento di ristrutturazione del fabbricato principale, i ricorrenti hanno rimosso tale struttura.

Gli stessi, per soddisfare le loro esigenze di spazio, ne hanno posizionata una nuova in legno, prefabbricata e caratterizzata da un tetto piatto e una pergola all'ingresso.

Il manufatto è stato collocato in leggero distacco rispetto alla parete nord, sfruttando la platea di calcestruzzo già esistente e affiancandogli una copertura aperta realizzata con assi tra loro intervallate da spazi vuoti (dai ricorrenti qualificata come pergolato), asseritamente privo di consistenza urbanistica considerate le modeste dimensioni.

La "sostituzione" del manufatto sarebbe avvenuta quando il regolamento edilizio allora vigente non prevedeva alcuna specifica restrizione per l'installazione di tali manufatti accessori; e quando il c.d. glossario dell'attività edilizia libera (approvato con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 2 marzo 2018, sulla scorta di quanto previsto dal d.lgs. 222/2016) espressamente prevedeva la possibilità di liberamente installare le cassette di legno a uso ripostiglio, purché di modeste dimensioni.

2. In data 7 dicembre 2018, il Comune di Padova, compulsato dai confinanti, ha eseguito un sopralluogo, riscontrando la presenza della struttura, misurandone le distanze e descrivendone le caratteristiche.

Sulla base di tale sopralluogo, il Comune ha avviato, in data 4 marzo 2019, un procedimento sanzionatorio, volto alla repressione di eventuali abusi, sul presupposto che l'intervento in questione avrebbe dovuto essere eseguito previa presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività, ai sensi dell'art. 22 d.P.R. 380/2001.

La conclusione del procedimento è avvenuta tre anni più tardi con l'ordine del ripristino dello stato dei luoghi e della rimozione del manufatto, in applicazione dell'art. 27 d.P.R. 380/2001 rubricato "*Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia*".

Il relativo provvedimento è stato pertanto impugnato, con atto ritualmente notificato e depositato, formulando due motivi di ricorso, di cui il primo particolarmente articolato.

3. Si sono costituite in giudizio l'amministrazione comunale e la parte controinteressata, controdeducendo sui motivi di gravame e chiedendo la reiezione del ricorso.

4. All'udienza pubblica del 14 dicembre 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. In via preliminare, deve esaminarsi l'eccezione di inammissibilità del ricorso *in parte qua*, sollevata dai controinteressati, con riferimento all'impugnazione del verbale di sopralluogo del 7 dicembre 2018, alla comunicazione di avvio del procedimento del 4 marzo 2019 e all'art. 96 del vigente regolamento edilizio comunale.

L'eccezione è infondata.

Con riguardo al verbale e alla comunicazione, di cui si evidenzia il carattere endoprocedimentale, gli atti in questione costituiscono atti presupposti dell'atto definitivo parimenti impugnato il cui contenuto è stato da questi condizionato.

Il gravame, infatti, è principalmente (se non esclusivamente) volto all'annullamento dell'ordinanza di demolizione mentre gli ulteriori atti, nei riguardi dei quali non si rivolgono specifiche censure, sono impugnati secondo "*una clausola di stile frequente*

*nella prassi forense, che come tale non vizia certo il ricorso presentato”* (Cons. Stato, sez. VI, 21 aprile 2023, n. 4103).

Un discorso analogo può farsi per la norma regolamentare, espressamente richiamata nel corpo dell’ordinanza di demolizione; in ogni caso, la sua impugnazione risulta inserita in un contesto più ampio e, pertanto, non può ritenersi che sia del tutto priva di deduzioni.

6. Venendo alle questioni di merito, con la prima doglianza i ricorrenti osservano che il provvedimento del Comune è frutto di un evidente difetto di istruttoria e di un travisamento dei fatti, perché la struttura non avrebbe alcun carattere di stabilità, né avrebbe alcuna autonomia di utilizzo rispetto al fabbricato principale e perché non potrebbero disconoscersi le caratteristiche tipiche dei manufatti simili e solo all’apparenza diversi.

Secondo quanto prospettato, il fatto che la struttura abbia carattere di tendenziale stabilità è connaturato alla qualificazione del manufatto e al bisogno che esso tende a soddisfare; il tutto al netto dell’utilizzo di una platea di fondazione già esistente e di un’impernatura al suolo – relativa al solo pergolato – che non impedisce la rimovibilità della struttura e che costituisce, semmai, una doverosa attenzione per garantire la sua sicurezza.

Si aggiunge che la struttura prefabbricata è stata così progettata e realizzata, non solo per esigenze di fabbricazione e di posizionamento, ma anche per ragioni meramente estetiche.

In breve, si ritiene che, anche considerando la parte antistante (“pergolato”) come “portico”, il manufatto in questione non sarebbe un volume edilizio, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune.

L’amministrazione avrebbe equivocato il contesto di riferimento finendo per qualificare quanto fatto come un intervento abusivo di ristrutturazione edilizia, con demolizione e ricostruzione della precedente struttura, che avrebbe richiesto la presentazione di un’apposita pratica edilizia.

Inoltre, per il Comune il posizionamento di quella struttura non potrebbe rappresentare un intervento di edilizia libera in quanto il manufatto non avrebbe le caratteristiche indicate al punto 48 del glossario approvato con d.m. 2 marzo 2018 e quelle indicate al punto 6 dell'art. 96 del regolamento edilizio vigente, quest'ultimo approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 13 del 17 febbraio 2020, ossia in un tempo successivo al posizionamento stesso.

Nello specifico, per quanto concerne le prime, si sostiene che tale conclusione sarebbe smentita dalla giurisprudenza che, in più occasioni, avrebbe ritenuto che la costruzione di casette in legno di ridotte dimensioni rientri nel novero dell'attività edilizia libera.

Viene all'uopo richiamata la nozione di pertinenza ai fini edilizi in ragione della quale il manufatto può essere considerato una pertinenza quando è non solo preordinato ad un'oggettiva esigenza dell'edificio principale ed è funzionalmente inserito al suo servizio, ma anche quando è sfornito di un autonomo valore di mercato e non comporta un cosiddetto "carico urbanistico" proprio in quanto esaurisce la sua finalità nel rapporto funzionale con l'edificio principale (Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2012, n. 615; Cons. Stato, sez. V, 13 giugno 2006, n. 3490).

L'ancoraggio a terra del pergolato adiacente alla struttura in legno non sarebbe motivo idoneo a sorreggere l'indebita qualificazione di opera edilizia offerta dall'amministrazione al manufatto in questione.

La giurisprudenza, a questo riguardo, non guarderebbe a tale elemento come fattore ostativo alla sussunzione del manufatto tra quelli di edilizia libera, imponendo, piuttosto, di valutare se lo stesso sia di facile amovibilità.

Da ultimo, i ricorrenti lamentano che l'ordinanza impugnata non avrebbe tenuto in adeguata considerazione le osservazioni relative all'avvio del procedimento.

6.1. L'amministrazione resistente e la parte controinteressata controdeducono, seppure con sfumature diverse, sui distinti profili della prima censura, muovendo

dalla descrizione del manufatto contenuta nel provvedimento impugnato e dalle motivazioni addotte nello stesso a sostegno dell'ordine di demolizione.

In particolare, la parte controinteressata evidenzia come la sanzione demolitoria sia sorretta da un corredo motivazionale che consta di plurimi elementi tra loro autonomi, il che comporterebbe l'applicazione dell'orientamento pretorio secondo cui, a fronte di provvedimenti di segno negativo di carattere plurimotivato, è sufficiente che una sola di tali ragioni resista alle censure, perché il provvedimento nel suo complesso non sia suscettibile di annullamento (*ex plurimis*, Cons. Stato., sez. VII, 11 aprile 2023, n. 3643).

6.2. Ritiene il Collegio che il primo motivo di ricorso sia infondato.

Le argomentazioni dei ricorrenti, sorrette da molteplici pronunce giurisprudenziali, pur logiche e consequenziali, obliterano i dati e le informazioni riversate nei documenti allegati dall'amministrazione comunale e dai controinteressati.

Tali documenti, e in particolare quelli fotografici, restituiscono con immediatezza la situazione reale riferibile alla struttura che non può essere ricondotta alla tipologia prevista al punto 48 del glossario allegato al d.m. 2 marzo 2018 ("*Ripostiglio per attrezzi, manufatto accessorio di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo*"), come correttamente rilevato dal Comune nella sua attività istruttoria ove sono state vagliate le osservazioni dei ricorrenti.

Considerati nel loro complesso, infatti, i singoli elementi caratterizzanti la struttura – la fondazione in cemento, l'ancoraggio al suolo, l'installazione di una gronda, la chiusura laterale con tamponamenti in legno, la configurazione del pergolato come un portico, la copertura unica, le dimensioni, il posizionamento ai margini dei confini con altra proprietà – inducono a valutare diversamente il manufatto la cui realizzazione ha determinato un volume edilizio.

In breve, il manufatto in questione – avendo una superficie pari ad 11 mq. e una altezza massima di mt. 2,48 ed essendo stabilmente connesso al suolo tramite una

fondazione a platea – è assimilabile, piuttosto che a un ripostiglio, a un locale adibito a deposito funzionalmente autonomo e dal carattere permanente.

Queste ultime caratteristiche sono indirettamente confermate dalla presenza dell'impianto elettrico e delle grondaie per il deflusso di acqua piovana, aspetti che rendono oltremodo difficoltoso sostenere la precarietà della struttura costituente un magazzino piuttosto che un semplice ripostiglio per attrezzi.

Sul punto, deve farsi menzione della giurisprudenza del Consiglio di Stato che conferma un principio ormai acquisito: “[...] *al fine di verificare se una determinata opera abbia carattere precario occorre verificare la destinazione funzionale e l'interesse finale al cui soddisfacimento essa è destinata e, pertanto, solo le opere agevolmente rimuovibili, funzionali a soddisfare una esigenza oggettivamente temporanea, destinata a cessare dopo il breve tempo entro cui si realizza l'interesse finale, possono dirsi di carattere precario e, in quanto tali, non richiedenti il permesso di costruire*” (Cons. Stato, 3 novembre 2023, n. 9536).

In tale prospettiva, può persino prescindersi dalle previsioni del regolamento edilizio approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 13 del 17 febbraio 2020 ovvero di quello previgente.

Le previsioni in parola, peraltro, non offrono alcun addentellato alla tesi sostenuta dai ricorrenti che richiamano una recente pronuncia di questo Tribunale (TAR Veneto, sez. II, 16 ottobre 2023, n. 1438) la quale solo in apparenza risulta conferente, facendo leva su una disposizione regolamentare diversa recante una disciplina di dettaglio dirimente rispetto al caso concreto.

7. Con la seconda censura i ricorrenti contestano la legittimità del provvedimento nella parte in cui si sostiene che il manufatto avrebbe dovuto osservare le distanze prescritte dal codice civile, quand'anche fosse stata ritenuta pertinenza.

Si sostiene, citando la giurisprudenza di legittimità, che “*ai fini della disciplina sulle distanze legali, è 'costruzione' qualsiasi opera stabilmente infissa al suolo che, per solidità, struttura e sporgenza dal terreno, possa creare intercapedini dannose*” (Cass., sez. II, 15 maggio 2020, n. 9004). Conseguentemente, nel caso di specie, mancando la caratteristica della

stabile infissione al suolo, la struttura in legno dovrebbe ritenersi esente dal rispetto delle distanze, anche perché, essendo alta appena due metri, non potrebbe dare luogo a un'intercapedine dannosa.

In ogni caso, i ricorrenti avrebbero usucapito da tempo il diritto a collocare a meno di 1,5 metri dal confine la propria struttura, perché anche il precedente manufatto era stato realizzato in prossimità del confine nord.

7.1. Ritiene il Collegio che il secondo motivo di ricorso sia palesemente infondato. L'ordinanza di demolizione, come sottolinea l'amministrazione comunale, fa riferimento alle distanze previste dal codice civile in relazione alla qualificazione dell'immobile il quale, come accertato in occasione del sopralluogo eseguito in data 7 dicembre 2018, risulta collocato a 12 cm dal confine lato nord e a 70 cm dal confine lato est.

In sostanza, il fabbricato in questione, non potendo configurarsi come un elemento di arredo esterno bensì come locale funzionalmente autonomo destinato a deposito o magazzino, deve ritenersi assoggettato alla normativa edilizio-urbanistica che disciplina le distanze.

Circa l'asserita usucapione del diritto a collocare manufatti a distanza inferiore a 1,5 m dal confine, è appena il caso di evidenziare che, come annotano puntualmente i controinteressati, l'ambito della regolarità edilizia – e del corrispondente potere di verifica comunale e repressione degli abusi – si pone su un piano distinto e non sovrapponibile rispetto ai profili civilistici attinenti alla disciplina delle distanze tra i confini.

8. Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso va respinto.

9. Le spese seguono la regola della soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna i ricorrenti alla rifusione delle spese di giudizio in favore dell'amministrazione comunale e dei controinteressati, che liquida in euro 2.000 (duemila) per ciascuna parte, oltre spese generali, c.p.a. e i.v.a., se dovuta. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Grazia Flaim, Presidente

Elena Garbari, Primo Referendario

Andrea Rizzo, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Andrea Rizzo**

**IL PRESIDENTE**  
**Grazia Flaim**

IL SEGRETARIO