

N. 00680/2013 REG.PROV.COLL.  
N. 00266/2012 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 266 del 2012, proposto da:  
Giuseppe Verzotto, rappresentato e difeso dagli avv. Giorgio Saccomani, Francesco Farini, Francesco Mazzaroli, con domicilio eletto presso Antonio Franzoi in Venezia-Mestre, Calle del Sale, 9;

*contro*

Comune di Santa Giustina in Colle, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Neri, con domicilio eletto presso la Segreteria di questo Tribunale ai sensi dell'art. 25 del Codice del Processo Amministrativo;  
Regione Veneto, parte non costituita in giudizio;

*nei confronti di*

Igino Verzotto, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Verzotto, con domicilio eletto presso la Segreteria di questo Tribunale ai sensi dell'art. 25 del Codice del Processo Amministrativo.

*per l'annullamento,*

del provvedimento di sanatoria 9/12/2012 n. 111 del Comune di Santa Giustina in Colle, con il quale sono stati autorizzati in sanatoria i lavori di costruzione di un silos ad uso agricolo a servizio della stalla esistente sul terreno di proprietà del controinteressato;

della nota 9/1/2012 prot. n. 269, con la quale il Comune ha rigettato la domanda di annullamento in autotutela proposta dal ricorrente in data 15/12/2011 e dell'art. 4 delle N.T.A. del P.R.G. vigente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Santa Giustina in Colle e di Iginio Verzotto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 aprile 2013 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente è proprietario di un appezzamento di terreno sito nel Comune di Santa Giustina in Colle confinante con il terreno di proprietà del controinteressato sul quale, a sua volta, è sorta una nuova costruzione oggetto del provvedimento di sanatoria qui impugnato.

A seguito della realizzazione di detto manufatto da parte del controinteressato, che il ricorrente ritiene essere posto ad una distanza dal confine inferiore ai 5 metri previsti dalle norme all'epoca vigenti nel

Comune di S. Giustina in Colle, seguiva un giudizio civilistico, che ha portato ad una pronuncia della Cassazione con successivo rinvio degli atti alla Corte d'Appello di Bologna.

Parte ricorrente ritiene che, la Cassazione con la sentenza n.12459/2004, abbia dettato il principio in base al quale il manufatto del controinteressato deve considerarsi una nuova "*... costruzione per cui vi era obbligo di rispetto delle distanze stabilite dall'art. 813 c.c. o dai regolamenti integrativi di detta norma*".

A seguito di detto giudizio il Comune di Santa Giustina in Colle emanava l'ordinanza di demolizione delle opere abusive n.5/2010 (prot.632) del 19/01/2010.

Detta ordinanza di ingiunzione veniva impugnata dal Sig. Iginio Verzotto con il proponimento di un ricorso Straordinario al Capo dello Stato, tutt'ora pendente.

In una fase ancora successiva lo stesso Comune, e in data 9.12.2011, adottava il provvedimento di sanatoria n. 111 (impugnato con il presente ricorso) relativo all'immobile di cui si tratta e, in particolare, riferito ad alcuni lavori di "*costruzione di un silos ad uso agricolo a servizio della stalla esistente*".

In relazione a detta impugnativa venivano dedotti l'esistenza dei seguenti vizi:

1. Violazione di legge, con riferimento all'art. 873 codice civile all'art. 3 lett.e) del Dpr n. 380/2001 e dell'art. 4 delle N.T.A, in quanto il manufatto in questione, nella citata sentenza delle Corte di Cassazione, era stato qualificato quale una nuova costruzione e, quindi in quanto tale, avrebbe dovuto essere soggetto alle norme sulle distanze proprie

del Comune di Santa Giustina in Colle, nella parte in cui prevedono una distanza degli edifici dai confini pari a 5 metri.

2. violazione di legge e con riferimento all'art.44 Leg. Reg. n.11/2004, eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di presupposti in rapporto a quanto prescritto dall'art. 15 delle n.t.a e, ciò, considerando come non sarebbe stata presentata la relazione prevista dall'art. 44 della l.r. n. 11/2004 che impone per le nuove costruzioni in zona agricola la presentazione di un piano aziendale che giustifichi l'intervento dal punto di vista della congruità del dimensionamento rispetto all'attività aziendale.

Nel corso del giudizio si costituiva il Comune di Santa Giustina in Colle, chiedendo il rigetto del ricorso, in considerazione del fatto che le opere realizzate dal Sig.Igino Verzotto non costituiscono un nuovo edificio.

Si costituiva, altresì, l'attuale controinteressato, il Sig. Igino Verzotto, che eccepiva preliminarmente la l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e, in subordine, chiedeva il rigetto del ricorso in quanto infondato.

All'udienza del 10 Aprile 2013, uditi i procuratori delle parti costituite, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

## DIRITTO

1. In primo luogo vanno esaminate le eccezioni preliminari poste in essere dal soggetto controinteressato.

1.1 Per quanto concerne le eccezioni di tardività e mancanza di interesse a ricorrere va rilevato come si sostiene che i manufatti di cui si tratta sarebbero stati realizzati sulla base delle autorizzazioni edilizie n. 46

dell'08/08/1987 e n. 118 del 21/08/1998, provvedimenti questi ultimi mai impugnati da parte ricorrente.

Ne conseguirebbe la tardività dell'attuale ricorso e, ciò, unitamente alla mancanza di interesse alla coltivazione dello stesso, proprio in considerazione del fatto che i titoli abilitativi originari non erano stati impugnati.

2. Dette eccezioni devono ritenersi infondate.

2.1 Sul punto va premesso che l'intervento autorizzato nel 1987 è stato oggetto di una prima sanatoria negli anni 90 e, ancora, che le opere relative a detti ultimi provvedimenti non corrispondono ai manufatti oggetto della sanatoria del 2011.

2.2 Come correttamente evidenzia parte ricorrente, nel corso del giudizio civile, si è accertato che il muro sul confine non esisteva all'epoca del rilascio della concessione del 1987.

Ne consegue che i manufatti autorizzati nel corso del 1987 devono considerarsi differenti da quelli attuali, circostanza quest'ultima dalla quale ne deriva come debba ritenersi che il riferimento al titolo abilitativo del 1987 sia del tutto irrilevante ai fini della decisione della controversia di cui si tratta.

3. Deve essere rigettata, in ultimo, l'ulteriore eccezione diretta a rilevare che la sentenza in sede civile, in quanto favorevole per la parte ricorrente, abbia determinato il venire in essere di una carenza di interesse.

3.1 Pur rilevando, da ultimo, come la sentenza di rinvio ha sancito la demolizione del manufatto di cui si tratta, deve ritenersi - ai fini della valutazione dei provvedimenti ora impugnati - esistente l'interesse della

ricorrente ad ottenere l'annullamento del provvedimento di sanatoria, che è stato adottato - è utile ricordarlo - facendo salvi i diritti dei diritti dei terzi, così come deve considerarsi esistente l'interesse ad ottenere l'annullamento della relativa norma regolamentare sulla base del quale detto provvedimento è stato emanato.

3.2 Il provvedimento di sanatoria ora impugnato, nel pieno rispetto dei principi in materia di Giurisdizione e di doppia tutela nella materia della disciplina delle distanze, è stato, infatti, disapplicato dal giudice Ordinario ed è pienamente vigente nell'Ordinamento.

3.3 Ne consegue come resti inalterato l'interesse di parte ricorrente ad un annullamento dell'atto impugnato e, ciò, con la conseguenza che le eccezioni preliminari sopra ricordate devono pertanto ritenersi infondate.

4. Per quanto concerne l'esame del "merito" del ricorso, esso può essere accolto per i motivi di seguito precisati.

5. L'oggetto della controversia ora sottoposta a questo Collegio può essere circoscritta alla qualificazione della natura giuridica del manufatto in relazione al quale il soggetto controinteressato ha ottenuto l'emanazione del permesso di costruire in sanatoria.

5.1 A parere del Comune di Santa Giustina in Colle si tratterebbe di modesti manufatti la cui realizzazione non avrebbe comportato la creazione di superfici utili o volumi.

5.2 Confermando le argomentazioni del Comune il soggetto controinteressato rileva come detta impostazione sia stata, a sua volta, fatta propria anche dalla Soprintendenza nel momento in cui ha rilasciato il parere di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167 e

181 del D.Lgs. 42/2004 e, ciò, in considerazione del presupposto che la compatibilità paesaggistica può essere rilasciata in sanatoria solo nel caso in cui determinati lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili.

5.3 Il Comune di Santa Giustina in Colle fonda, pertanto, la legittimità del provvedimento impugnato evidenziando esso sia stato emanato in applicazione dell'art.4 punto 12 delle NTA, laddove queste ultime definiscono la distanza dai confini quale "*distanza minima misurata con riferimento alla sola superficie coperta*".

Considerato che nel caso di specie i manufatti risultano privi di una copertura, secondo l'Amministrazione comunale, ne conseguirebbe l'inapplicabilità della disciplina sulle distanze nella parte in cui sancisce il rispetto il limite minimo dei 5 metri dai confini e, quindi, la legittimità della concessione in sanatoria ora impugnata.

6. Dette argomentazioni non possono essere condivise.

6.1 E' del tutto evidente come nel caso di specie sia stata violato il connaturato disposto di cui all'art. 873 del codice civile e dell'art. 4 e 15 punto 4 delle NTA del Comune di Santa Giusta del Colle, laddove queste ultime prevedono la necessità del rispetto della distanza minima di 5 metri dal confine e, ciò, ricordando come uno dei muri di cui si compone il manufatto di cui si tratta sia stato realizzato proprio sul confine della proprietà.

6.2 Sul punto va ricordato che l'art. 873 del codice civile consente alle Amministrazioni comunali di prevedere distanze più ampie e, ciò, senza

circoscrivere o limitare l'applicabilità di una disciplina di carattere nazionale.

E' del tutto evidente, infatti, che prevedere l'applicabilità della disciplina delle NTA, in materia di distanze, alle sole superficie coperte avrebbe l'effetto di introdurre una nuova nozione di costruzione, riferita appunto alle sole costruzioni coperte, circoscrivendo di fatto l'ambito dell'art. 873 del codice civile, introducendo delle deroghe ad una norma di fatto inderogabile.

6.3 Sul punto va ricordato che, come ha rilevato un costante orientamento giurisprudenziale (per tutti T.A.R. Lombardia Milano Sez. IV, 04-05-2011, n. 1174) *“Agli effetti dell'art. 873 c.c., la nozione di costruzione, che è stabilita dalla legge statale, è unica, e non può essere derogata, sia pure al limitato fine del computo delle distanze, dalla normativa secondaria, giacché il rinvio contenuto nella seconda parte dell'art. 873 c.c., è limitato alla sola facoltà per i regolamenti locali di stabilire una distanza maggiore (tra edifici o dal confine) rispetto a quella codicistica”*.

6.4 Anche la Corte di Cassazione ha avuto modo di precisare che la nozione di costruzione agli effetti dell'art. 873 c.c. è unica e non può subire deroghe, neppure al limitato fine del computo delle distanze legali, da parte delle norme secondarie, in quanto il rinvio contenuto nella seconda parte del suddetto articolo ai regolamenti locali è circoscritto alla sola facoltà di stabilire una distanza maggiore (Cass. civ. Sez. II 07 Ottobre 2005 n. 19530).

7. E', allora, del tutto evidente che le NTA locali non possono fornire una nozione loro propria del concetto di costruzione e, ciò, sia considerando “l'unicità” di detta nozione in quanto riferita ad una legge

nazionale sia, rilevando come detta interpretazione implicherebbe la violazione di una norma anch'essa inderogabile.

8. Nel caso di specie è del tutto irrilevante che il manufatto sia privo di una copertura e, ciò, considerando come, ai fini dell'osservanza delle norme sulle distanze legali, la nozione di costruzione non si identifica con quella di edificio.

8.1 Essa deve intendersi integrata tutte le volte in cui si sia in presenza di opere che attuino una trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, con perdurante modifica dello stato dei luoghi, e con riferimento ad un manufatto che, per struttura e destinazione, abbia carattere di stabilità e permanenza.

8.2 Come ha ulteriormente precisato la Giurisprudenza di merito *“la nozione di costruzione è comprensiva non solo dei manufatti in calce e mattoni, ma di qualsiasi opera che, indipendentemente dalla forma e dal materiale con cui è stata realizzata, determini un ostacolo del genere* (Conferma della sentenza del T.a.r. Basilicata - Potenza, sez. I, n. 849/2009 e Cons. Stato Sez. IV, 22-01-2013, n. 354).

La successiva giurisprudenza, nell'elaborare una nozione di costruzione più ampia di quella di edificio, ha inteso escludere dall'ambito di applicazione dell'art. 873 del codice civile solo le opere realizzate nel sottosuolo o i manufatti che non si elevino oltre il livello del suolo e, ciò, nell'intento – argomentando a contrario - di ricomprendere tutte quelle opere dotate di immobilità e di stabile collegamento con il suolo.

8.3 Nel caso di specie, come ha rilevato correttamente la Corte di Cassazione nella sentenza di rinvio non siamo in presenza di un unico muro di cinta (come sostiene parte resistente), poiché i due muri

risultano essere uniti da una platea di cemento, circostanza quest'ultima che consente di rinvenire l'esistenza di una vera e propria costruzione, a sé stante, e dotata di una propria e autonoma funzionalità

9. Ne consegue come il primo motivo del ricorso può essere accolto con contestuale assorbimento del secondo (e ultimo) motivo dedotto da parte ricorrente.

Il ricorso, pertanto, è fondato con contestuale annullamento sia, del provvedimento di sanatoria sia, ancora, dell'art.4 punto 12 delle NTA laddove detta disposizione sia interpretata nel senso di calcolare la distanza tra i confini avendo a riferimento solo i manufatti dotati di una superficie coperta.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo Accoglie così come precisato in parte motiva, disponendo:

di annullare il provvedimento di sanatoria del 9 dicembre 2012 n.111 del Comune di Santa Giustina in Colle con il quale sono stati autorizzati in sanatoria i lavori di costruzione di un silos ad uso agricolo a servizio della stalla esistente sul terreno di proprietà del controinteressato;

di annullare l'art. 4 delle NTA del Comune di Santa Giustina in Colle laddove sia interpretato nel senso di circoscrivere l'applicazione della disciplina delle distanze tra i confini alle sole "superfici coperte".

Condanna le parti resistenti al pagamento delle spese di lite che liquida in Euro 2.000,00 (duemila//00) oltre iva e cpa per ciascuna parte costituita, per un ammontare complessivo di Euro 4.000,00

(quattomila//00) oltre iva e cpa, con rifusione, in solido tra loro, del contributo unificato nella misura di legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2013 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

Nicola Fenicia, Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/05/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)