

Pubblicato il 04/08/2026

N. 06309/2026REG.PROV.COLL.
N. 03940/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3940 del 2024, proposto da
Francesco Crivellari, Laura Rizzo, rappresentati e difesi dagli avvocati Luca
Gadenz, Paolo Neri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

contro

Comune di Primiero San Martino di Castrozza, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale
dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.R.G.A. - DELLA PROVINCIA DI TRENTO n.
00039/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Primiero San Martino di
Castrozza;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 10 giugno 2026 il Cons. Roberta Ravasio, in collegamento da remoto attraverso videoconferenza, con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams;

Uditi per le parti l'avvocato Luca Gadenz e l'Avvocato dello Stato Valentina Pilloni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gli appellanti sono proprietari in Comune di Primiero San Martino di Castrozza, sulla p.f. n. 57 in località Melas in C.C. Transacqua, sul quale esisteva un immobile adibito a deposito a servizio dell'abitazione principale, legittimato con titolo edilizio rilasciato ai sensi della L. n. 47/85.

2. Con autorizzazione n. 142/2023 del 22 settembre 2023 il Comune autorizzava la demolizione del fabbricato e la costruzione di un nuovo fabbricato a servizio dell'abitazione principale, da destinare sempre a deposito attrezzi.

3. Nel corso della ricostruzione, tuttavia, il fabbricato è stato realizzato con caratteristiche difformi da quelle assentite: accertata tale circostanza il Comune, con ordinanza n. 50 del 14 marzo 2023, ordinava agli appellanti di provvedere, entro 90 giorni dalla notifica, alla rimozione delle opere abusive e a ripristinare l'immobile nello stato "quo ante", avvisando che in difetto le opere abusive sarebbero state acquisite gratuitamente al patrimonio del Comune unitamente all'area di sedime.

4. Di seguito a ciò gli odierni appellanti presentavano, il 12 maggio 2023, istanza di sanatoria di conformità.

5. Su tale istanza il Comune, notificato il preavviso di rigetto, l'8 agosto 2023 adottava il provvedimento definitivo di diniego: a motivo di tale decisione il Comune rilevava che: (i) il nuovo rustico ha una volumetria maggiore rispetto a quella rinveniente dai precedenti depositi demoliti, e tale da sfiorare quella ammessa dal PRG vigente al momento della realizzazione, (ii) lo sfioramento

di volumetria non integra una mera tolleranza, poiché eccede il 2%, e comunque la norma che disciplina le tolleranze costruttive non è applicabile in quanto entrata in vigore successivamente alla realizzazione e anche per la ragione che si tratta di tolleranza in questione sarebbe prevista solo a favore degli imprenditori agricoli iscritti all'apposito albo; (iii) al fabbricato non possono applicarsi le possibilità di ampliamento previste dal PRG vigente all'epoca della realizzazione, che sono relative solo agli immobili a destinazione residenziale, terziaria e turistica; (iv) non sono conformi alla autorizzazione paesaggistica tutta una serie di opere esterne abusivamente realizzate ; (v) tutta una serie di opere interne non sono conformi alla destinazione del fabbricato come rustico a servizio dell'abitazione, e quindi dimostrano la destinazione abitativa del fabbricato.

6. In data 7 settembre 2023 gli appellanti comunicavano al Comune che avrebbero provveduto al ripristino. Tuttavia, a seguito di sopralluogo eseguito il 24 ottobre 2023, il Comune constatava che il fabbricato si trovava nelle medesime condizioni accertate in occasione dell'accertamento precedente, mantenendo tutte le caratteristiche che deponevano per la sua utilizzazione quale volume abitativo.

7. Con ricorso notificato il 25 ottobre 2023 gli appellanti impugnavano l'ordinanza di demolizione del 50/2023 e il successivo diniego di sanatoria.

8. Con la sentenza in epigrafe indicata il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Bolzano, qualificando il ricorso come diretto al solo annullamento del diniego di sanatoria, lo respingeva: il TRGA osservava che il locale era stato autorizzato, nel 2023, come locale accessorio alla abitazione principale, non utilizzabile ad uso abitativo né come locale agricolo, non essendo gli appellanti imprenditori agricoli; il TRGA, inoltre, rilevava che il diniego di sanatoria costituiva un atto dovuto, nella specie plurimotivato, la cui legittimità si giustificava anche solo sul rilievo che il fabbricato aveva una superficie utile lorda superiore a quella massima, di 25 mq, consentita per i locali accessori.

9. Avverso tale pronuncia hanno proposto appello i signori Crivellari e Rizzo.

10. Il Comune di Primiero San Martino di Castrozza si è costituito in giudizio per resistere al gravame.

11. La causa è stata chiamata all'udienza straordinaria del 10 giugno 2026, in occasione della quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

12. Con il primo motivo d'appello si deduce l'erroneità dell'appellata sentenza nella parte in cui, ai capi VIII e IX, ha respinto il primo motivo di ricorso assumendo che il diniego di sanatoria adottato non avrebbe potuto avere altro esito, assumendo sotto tale profilo il valore di atto vincolato, peraltro precisando che comunque la motivazione del diniego risultava adeguata, effettuando un rinvio *per relationem* al contenuto della istruttoria e non avendo l'Amministrazione l'onere di confutare analiticamente ogni osservazione degli interessati.

12.1. Gli appellanti sostengono che la natura vincolata potrebbe predicarsi, al più, con riferimento all'ordine di demolizione, ma non anche con riferimento al diniego di sanatoria. Con riferimento a tale atto gli appellanti rilevano che esso non contiene alcun cenno sul contenuto partecipativo trasmesso a seguito del preavviso di diniego, e che per la prima volta il diniego contiene un riferimento al sedime, all'altezza, al volume e alla superficie coperta del fabbricato, che eccederebbero quanto assentibile: su tali circostanze non si sarebbe mai formato alcun contraddittorio.

12.2. Il Collegio rileva che effettivamente le decisioni relative alle istanze di sanatoria non possono qualificarsi in termini di atti vincolati, tuttavia è chiaro che il TRGA intendeva esprimere il concetto che comunque il contenuto del provvedimento che ha deciso sulla istanza di sanatoria non avrebbe potuto essere differente, e che in tal senso trovava applicazione l'art. 21 *octies*. Si rammenta, a tale proposito, che il comma 2 dell'art. 21 *octies* della L. n. 241/90, prevede che *“Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in*

giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. La disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis”, e poiché la mancata comunicazione di avvio del procedimento genera, a cascata, ulteriori violazioni delle garanzie procedurali, è evidente che tale previsione si applica anche alle violazioni procedurali successive, diverse però da quelle all’art. 10 bis.

12.3. Per quanto riguarda tale ultima disposizione, va rammentato che al secondo periodo essa stabilisce che *“Qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni.”*. Da tale previsione si evince che il provvedimento conclusivo può contenere l’indicazione di ulteriori motivi ostativi non precedentemente palesati nel preavviso di rigetto, e se essi sono conseguenza delle osservazioni del privato legittimano comunque l’adozione del provvedimento conclusivo, senza obbligo di reiterare il preavviso di rigetto.

12.4. Nel caso di specie il diniego definitivo richiama integralmente il parere negativo della Commissione Edilizia Comunale del 30 maggio 2023, le osservazioni pervenute il 13 luglio 2023, ovvero le osservazioni del tecnico rassegnate a seguito del preavviso di diniego del 13 giugno 2023, e infine il secondo parere della Commissione Edilizia Comunale dell’8 agosto 2023, a mente del quale *“Le controdeduzioni depositate non contengono elementi tali da consentire una rettifica del parere già espresso da questa Commissione edilizia. Si rilevano invece delle dichiarazioni del tecnico non pienamente corrispondenti alla documentazione agli atti: il rispetto delle tolleranze costruttive, normato dall’art. 86 ter della .P. 15/2015, prevede che siano considerate tali le difformità relative a altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta e ogni altro parametro previsto dal titolo abilitativo. Considerato che l’edificio è stato costruito in posizione difforme da quanto autorizzato, che l’altezza indicata dal tecnico non risulta quella generata dal nuovo piano di spiccato, che il volume e la*

superficie coperta eccedono quanto assentito, la tolleranza del 2% di quanto previsto dal titolo abilitativo risulta non rispettata”.

12.5. Ne consegue che il rinvio al sedime, all'altezza, volume e superficie coperta del fabbricato effettuato nel secondo parere della CEC, richiamato nel diniego definitivo, quantomeno consegue alle controdeduzioni degli appellanti, ragione per cui l'eventuale violazione procedimentale che si volesse ravvisare nella mancanza di un puntuale riscontro alla memoria difensiva degli appellanti risulta comunque sanata dalla dimostrazione che il provvedimento conclusivo - come infra si dirà - non avrebbe potuto avere un contenuto diverso. Da qui l'infondatezza del primo motivo d'appello.

13. Con il secondo motivo si impugnano le statuizioni, contenute nei capi dal X al XVI della sentenza appellata, con le quali il TRGA ha respinto il secondo motivo di ricorso.

13.1. L'appellata sentenza osserva, in primo luogo, che l'atto impugnato si presenta come atto plurimotivato, ragione per cui l'accertata legittimità di anche uno solo dei motivi di diniego rende il diniego stesso legittimo; tale assunto varrebbe a maggior ragione con riferimento a un provvedimento che si pronuncia su una istanza di sanatoria di conformità, tenuto conto del fatto che non è ammissibile la sanatoria, di conformità, parziale.

Ciò premesso il TRGA ha ritenuto sufficiente a giustificare il diniego la accertata non conformità alle norme vigenti della SUL: sul punto l'appellata sentenza richiama l'art. 48 delle norme di attuazione dello strumento urbanistico vigente, il quale relativamente alle “aree agricole” situate nella località di Transacqua, stabilisce per i locali accessori una superficie massima di 25 mq. ed una altezza massima di mt. 2,80: nel caso di specie la superficie effettiva, che gli appellanti intendono sanare, è pacificamente ben maggiore di quella fissata dalla norma citata.

13.2. Parte appellante prima di tutto contesta come illogico e abnorme il rilievo secondo cui anche un solo motivo ostativo può impedire la sanatoria di tutti gli altri abusi

Sostiene poi che il parametro della SUL sarebbe pacificamente osservato. Riproponendo il motivo già posto a fondamento del ricorso di primo grado, l'appellante, partendo dal presupposto che l'edificio non ha destinazione agricola, sostiene che ad esso sia applicabile la previsione di cui all'art. 48, comma 5, delle NDA, il quale consente ampliamenti fino al 20% della SUN esistente, che nel caso di specie sarebbe quella assentita con il rilascio del titolo edilizio originario.

L'applicazione di tale previsione condurrebbe a considerare legittimo l'aumento di SUL indotto dalla realizzazione, all'interno del fabbricato, di una soletta che divide il fabbricato in due piani. Si imporrebbe, quindi, la riforma della sentenza e la necessità di esaminare i motivi assorbiti dal primo giudice.

13.3. La questione sollevata dall'appellante è stata affrontata dal TRGA, il quale ha rilevato che *“non può pertanto che essere condivisa nella presente sede di giudizio la valutazione espressa dalla Commissione edilizia comunale circa il fatto che non può trovare applicazione, per siffatte strutture accessorie, la disposizione dell'art. 48, comma 5, delle stesse NDA che dispone “per gli edifici non compatibili con le destinazioni di zona (residenziali, terziari e turistici) è ammesso: a) un ampliamento Max del 20% rispetto alla superficie utile netta SUN massima esistente all'entrata in vigore delle presenti norme per gli edifici con Superficie utile netta su un inferiore a mq 95” così come viceversa preteso dalla parte ricorrente: e ciò in quanto tale disciplina di piano si riferisce ad immobili a destinazione diversa da quella qui in considerazione, dovendosi in tal senso richiamare ancora una volta la qualificazione resa al precedente paragrafo V.”*.

Al paragrafo V il TRGA ha specificamente preso posizione sulla destinazione dell'immobile oggetto di sanatoria, affermando che esso non ha destinazione residenziale e non ha destinazione agricola, affermando che si qualifica, invece, come volume accessorio all'abitazione ai sensi dell'art. 5 delle NDA, tenuto conto del fatto che tale norma, dopo aver dato una definizione separata dei vari tipi di fabbricati residenziali, rustici, terziari, etc, stabilisce che si intendono *“strutture accessorie o rustici”* i *“manufatti edilizi minori che sono*

complementari alle funzioni dei fabbricati definiti ai commi precedenti: <barchi>, legnaie, garages, silos, fienili, concimaie depositi gli attrezzi, chioschi, tettoie”.

Il TRGA dipoi ha osservato che siffatta destinazione “accessoria” si desume dal fatto che l’ultima autorizzazione edilizia definisce il nuovo fabbricato quale “rustico”, termine che in generale definisce un manufatto privo di rifiniture. Per tale ragione il TRGA ha ritenuto pertinente l’art. 5, comma 6, delle NDA.

13.3. Il Collegio ritiene che l’appellata sentenza vada, sul punto, confermata, sia pure con quale puntualizzazione.

13.3.1. L’art. 48 delle NDA disciplina la realizzazione di opere edilizie in aree con destinazione agricola, qual è quella sulla quale è stato realizzato il manufatto oggetto di causa: con riferimento a tali zone il comma 2 ammette solo l’attività agricola come funzione principale e l’agriturismo come funzione complementare. Nell’esercizio di tali attività è fatto sono vietati i cambi di coltura da agricola a forestale, le modificazioni della morfologia del terreno, con percorsi, muri di sostegno, terrazzamenti e allocazione di elementi di arredo: movimenti di terreno non indirizzati al miglioramento della qualità ambientale esistente o non richiesta da iniziative di ricomposizione fondiaria o finalizzate all’aumento della produttività agricola. Sono ammesse solo strutture e infrastrutture attinenti le attività agricole e zootecniche e le abitazioni rurali degli agricoltori, con volumetria massima per le abitazioni di 400 mc e di 1100 mc per le attività agrituristiche.

13.3.2. Il comma 9 prende in considerazione l’eventualità che in tali aree esistano “*edifici non compatibili con le destinazioni di zona*”, indicando tra parentesi solo gli edifici residenziali, terziari e rustici, comunque non ampliati negli ultimi dieci anni, specificando che per gli stessi è ammesso un limitato aumento di volumetria. Ebbene, tenuto conto della tassatività delle attività e degli interventi ammessi in zona agricola, è evidente che questa previsione va applicata con rigore, esplicitando la stessa una eccezione a regola generale, che come tale va interpretata in senso restrittivo.

13.3.3. E' fuori di dubbio che, come osservato dal TRGA, l'edificio oggetto di sanatoria deve essere classificato tra le "*strutture accessorie*"; trattandosi di edificio accessorio alla residenza degli appellanti, che pacificamente non sono imprenditori agricoli e non conducono sul terreno interessato una attività agricola, si può poi affermare che l'edificio mutua la destinazione residenziale.

13.3.4. Tale considerazione non implica, nondimeno, che all'edificio in questione possa applicarsi la previsione derogatoria di cui all'art. 48, comma 9, delle NDA sopra ricordato, poiché – come già precisato – tale norma va interpretata in senso restrittivo, e quindi deve intendersi riferita solo agli edifici indicati tra parentesi, ovvero gli edifici "*residenziali, terziari e turistici*", edifici la cui natura si ricava dalla definizione che ne viene data dall'art. 5 delle NDA: si tratta, in sostanza degli edifici che in via principale sono adibiti a residenza, uso terziario o turistico. La deroga, pertanto, non si applica agli edifici che, come quello oggetto di causa, è meramente accessorio a una residenza, né si applicherebbe a un edificio che in via principale fosse utilizzato per una attività artigianale o produttiva che dovesse, per ipotesi, trovarsi all'interno di un'area agricola (perché realizzato prima che questa venisse istituita).

13.4. Le statuizioni di cui ai capi dal X al XVI della sentenza appellata meritano, conclusivamente, di essere confermate, con motivazione integrata nei sensi indicati ai paragrafi che precedono.

14. Acclarato, dunque, che la motivazione posta a corredo del diniego di sanatoria risultava legittima quantomeno sul punto della rilevata violazione del parametro massimo di SUL previsto per gli edifici accessori, l'appellata sentenza va confermata anche nella parte in cui ha ritenuto tale illegittimità sufficiente a giustificare il diniego di sanatoria, sia in quanto atto plurimotivato, sia in ragione del fatto che non sono ammissibili sanatorie di conformità parziali o sanatorie di conformità soggette a prescrizioni necessarie per ricondurre le opere oggetto di sanatoria a legalità.

14.1. Dirimente è proprio tale ultima considerazione: sul punto il Collegio rammenta che è principio assolutamente consolidato nella giurisprudenza amministrativa quello secondo cui non è ammessa la sanatoria parziale, poiché *“il concetto di costruzione deve essere inteso in senso unitario e non in relazione a singole parti autonomamente considerate, per cui non è possibile scindere la costruzione tra i vari elementi che la compongono ai fini della sanatoria di singole porzioni di essa.”*. (ex multis: Consiglio di Stato, sez. VI, 25 ottobre 2023, n. 9220; Consiglio di Stato, sez. VI, 30 agosto 2023, n. 8067; Consiglio di Stato, sez. VI, 10 luglio 2023, n. 6726, che richiama Consiglio di Stato, sez. VI, 2 luglio 2018, n. 4033), sicché un permesso in sanatoria che non consideri alcuni degli interventi effettivamente realizzati deve ritenersi integralmente illegittimo, in quanto concreta una sostanziale elusione dei requisiti di cui all'art. 36 T.U. Edilizia.

14.2. La illegittimità afferente lo sfioramento del parametro della SUL e della SUN era dunque da sola sufficiente a determinare il diniego della istanza di sanatoria, che il Comune non avrebbe potuto che esaminare nella sua interezza, valutando tutte le opere nella loro globalità. Si tratta di un principio con il quale gli appellanti dissentono, ma che è quello che si è consolidato in giurisprudenza sulla interpretazione dell'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001.

14.3. L'appellata sentenza va dunque confermata anche nelle statuizioni di cui ai paragrafi XI e XII e XIV.

15. Consegue da quanto sopra che risulta superfluo l'esame degli ulteriori motivi articolati a fondamento dell'appello e, a maggior ragione, l'esame dei motivi assorbiti dal primo giudice e riproposti dagli appellanti.

16. In conclusione, l'appello va respinto.

17. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna gli appellanti al pagamento, in favore del Comune di Primiero San martino di Castrozza, delle spese relative al presente grado di giudizio, che si

liquidano in €. 4.000,00 (quattromila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2026, celebrata in videoconferenza ai sensi del combinato disposto degli artt. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp. att. c.p.a., aggiunti dall'art. 17, comma 7, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante “*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*”, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Manca, Presidente FF

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Giorgio Manca

IL SEGRETARIO