

WEBINAR CORSO TAR 26-27

TRACCIA LEZIONE INTRODUTTIVA (14/9/2026)

Tizio ha collocato nel giardino della villa di sua proprietà una piscina prefabbricata appoggiata al suolo, costituita da pannelli in legno e con dimensioni 400x250x70 cm.

Poche settimane dopo, la vicina Caia ha segnalato la circostanza al Comune, invitandolo a esercitare il proprio potere di vigilanza edilizia.

Dopo aver accertato l'effettiva presenza della piscina, con ordinanza n. 15 del 2026 l'amministrazione ha ingiunto a Tizio di rimuovere l'opera, considerata una nuova costruzione per la cui realizzazione sarebbe stato necessario il permesso di costruire, nonché avvisando che la mancata ottemperanza entro 90 giorni avrebbe comportato l'acquisizione di diritto del bene e dell'area di sedime al patrimonio dell'ente.

Tizio ha presentato ricorso al T.a.r. chiedendo l'annullamento dell'ordinanza, sulla base dei seguenti motivi:

- I) Violazione degli artt. 7, 8 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto, non essendo stato comunicato l'avvio del procedimento, il privato non aveva potuto parteciparvi e difendere in quella sede i propri diritti e interessi.
- II) Violazione degli artt. 3 e 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, perché la piscina, avendo dimensioni contenute ed essendo amovibile, in quanto solo appoggiata al suolo, non può considerarsi una «nuova costruzione», per la quale è necessario il permesso di costruire e la cui realizzazione senza titolo implica l'emissione dell'ordine di rimozione e ripristino da parte dell'amministrazione.

Nel giudizio si è costituito per resistere il Comune, ribadendo la legittimità sostanziale e procedurale dei propri atti.

ITA Srl

10121 Torino - Via Brofferio, 3
Tel. (011) 56 11 426 – (011) 07 20 202 linea dedicata JUSforyou
www.itasoi.it e-mail: ita@itasoi.it – info@jusforyou.it
Cod. Fisc. - Part. IVA - Iscr. Reg. Impr. di Torino C.C.I.A.A.
01593590605 - R.E.A. 976163

È inoltre intervenuta Caia, la quale, oltre a domandare la reiezione del ricorso nel merito, ne ha eccepito l'inammissibilità per omessa notifica alla controinteressata, da identificarsi nella stessa Caia, dalla cui segnalazione aveva preso le mosse l'attività comunale.

In vista dell'udienza pubblica, il Comune ha depositato il verbale di accertamento dell'inosservanza dell'ordine di demolizione e l'atto di acquisizione del bene e dell'area di sedime al patrimonio dell'ente.

Tizio ha depositato una memoria, con la quale ha eccepito l'inammissibilità dell'intervento di Caia, sostenendo che questa non avesse un interesse meritevole di tutela e idoneo a giustificare la sua partecipazione al giudizio.

Caia e il Comune hanno depositato una memoria ciascuno, entrambi eccependo l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse, in quanto l'atto di acquisizione non era stato impugnato e si era consolidato, rendendo così inutile una pronuncia sulla legittimità dell'ordine di demolizione.

Tizio ha presentato una replica, sostenendo che l'adempimento all'ingiunzione di ripristino non sarebbe stato esigibile, essendo pendente il giudizio su di essa, e che pertanto non si sarebbe prodotto alcun effetto acquisitivo.

All'udienza pubblica, previa discussione tra le parti, la causa è passata in decisione.

SVOLGIMENTO

pag. 1

SVOLGIMENTO ALTERNATIVO

pag. 23

Tizio ha collocato nel giardino della villa di sua proprietà una piscina prefabbricata appoggiata al suolo, costituita da pannelli in legno e con dimensioni 400x250x70 cm.

Poche settimane dopo, la vicina Caia ha segnalato la circostanza al Comune, invitandolo a esercitare il proprio potere di vigilanza edilizia.

Dopo aver accertato l'effettiva presenza della piscina, con ordinanza n. 15 del 2026 l'amministrazione ha ingiunto a Tizio di rimuovere l'opera, considerata una nuova costruzione per la cui realizzazione sarebbe stato necessario il permesso di costruire, nonché avvisando che la mancata ottemperanza entro 90 giorni avrebbe comportato l'acquisizione di diritto del bene e dell'area di sedime al patrimonio dell'ente.

LA TRACCIA

Tizio ha presentato ricorso al T.a.r. chiedendo l'annullamento dell'ordinanza, sulla base dei seguenti motivi:

- I) Violazione degli artt. 7, 8 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto, non essendo stato comunicato l'avvio del procedimento, il privato non aveva potuto parteciparvi e difendere in quella sede i propri diritti e interessi.
- II) Violazione degli artt. 3 e 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, perché la piscina, avendo dimensioni contenute ed essendo amovibile, in quanto solo appoggiata al suolo, non può considerarsi una «nuova costruzione», per la quale è necessario il permesso di costruire e la cui realizzazione senza titolo implica l'emissione dell'ordine di rimozione e ripristino da parte dell'amministrazione.

LA TRACCIA

Nel giudizio si è costituito per resistere il Comune, ribadendo la legittimità sostanziale e procedurale dei propri atti.

È inoltre intervenuta Caia, la quale, oltre a domandare la reiezione del ricorso nel merito, ne ha eccepito l'inammissibilità per omessa notifica alla controinteressata, da identificarsi nella stessa Caia, dalla cui segnalazione aveva preso le mosse l'attività comunale.

LA TRACCIA

In vista dell'udienza pubblica, il Comune ha depositato il verbale di accertamento dell'inosservanza dell'ordine di demolizione e l'atto di acquisizione del bene e dell'area di sedime al patrimonio dell'ente.

Tizio ha depositato una memoria, con la quale ha eccepito l'inammissibilità dell'intervento di Caia, sostenendo che questa non avesse un interesse meritevole di tutela e idoneo a giustificare la sua partecipazione al giudizio.

Caia e il Comune hanno depositato una memoria ciascuno, entrambi eccependo l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse, in quanto l'atto di acquisizione non era stato impugnato e si era consolidato, rendendo così inutile una pronuncia sulla legittimità dell'ordine di demolizione.

LA TRACCIA

Tizio ha presentato una replica, sostenendo che l'adempimento all'ingiunzione di ripristino non sarebbe stato esigibile, essendo pendente il giudizio su di essa, e che pertanto non si sarebbe prodotto alcun effetto acquisitivo.

All'udienza pubblica, previa discussione tra le parti, la causa è passata in decisione.

L'ORDINE DI ESAME DELLE QUESTIONI

Art. 76 c.p.a. – *Modalità della votazione*

[...] 4. Si applicano l'articolo 276, secondo, quarto e quinto comma, del codice di procedura civile e l'articolo 118, quarto comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile.

Art. 276 c.p.c. – *Deliberazione*

[...] 2. Il collegio, sotto la direzione del presidente, decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e quindi il merito della causa.

L'ORDINE DI ESAME DELLE QUESTIONI

Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9

*il principio di parità delle parti e di imparzialità del giudice presiedono alla norma positiva enucleabile dal combinato disposto degli artt. 76, co. 4, c.p.a. e 276, co. 2, c.p.c., che impone di risolvere le questioni processuali e di merito **secondo l'ordine logico loro proprio**, assumendo come prioritaria la definizione di quelle di **rito** rispetto a quelle di **merito**, e fra le prime la priorità dell'accertamento della ricorrenza dei **presupposti processuali** (nell'ordine, giurisdizione, competenza, capacità delle parti, ius postulandi, ricevibilità, contraddittorio, estinzione), rispetto alle **condizioni dell'azione***

L'ORDINE DI ESAME DELLE QUESTIONI

Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9

*l'azione di annullamento davanti al giudice amministrativo è soggetta – sulla falsariga del processo civile – a **tre condizioni fondamentali** che, valutate in astratto con riferimento alla causa petendi della domanda e non secundum eventum litis, devono sussistere **al momento della proposizione** della domanda e permanere **fino al momento della decisione**;*

L'ORDINE DI ESAME DELLE QUESTIONI

Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9

*tali condizioni sono: I) il **c.d. titolo o possibilità giuridica dell'azione** - cioè la situazione giuridica soggettiva qualificata in astratto da una norma, ovvero, come altri dice, la legittimazione a ricorrere discendente dalla speciale posizione qualificata del soggetto che lo distingue dal quisque de populo rispetto all'esercizio del potere amministrativo -; II) l'**interesse ad agire** ex art. 100 c.p.c. (o interesse al ricorso, nel linguaggio corrente del processo amministrativo); III) la **legitimatio ad causam (o legittimazione attiva/passiva)**, discendente dall'affermazione di colui che agisce/resiste in giudizio di essere titolare del rapporto controverso dal lato attivo o passivo);*

LE QUESTIONI POSTE DALLA TRACCIA

Questioni di rito

- Eccezione d'inammissibilità del ricorso per omessa notifica alla controinteressata
- Eccezione d'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse derivante dall'omessa impugnazione dell'atto di acquisizione
- Eccezione d'inammissibilità dell'intervento di Caia per difetto d'interesse

LE QUESTIONI POSTE DALLA TRACCIA

L'eccezione d'inammissibilità per omessa notifica a Caia è infondata.

Nel giudizio amministrativo la qualità di controinteressato – al quale deve essere notificato il ricorso – si fonda su un requisito «sostanziale», ossia la sussistenza di un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione del provvedimento, e di un requisito «formale», consistente nel fatto che il soggetto sia menzionato esplicitamente nel provvedimento o sia comunque agevolmente individuabile.

Nel caso di specie, sebbene Caia abbia un interesse giuridicamente qualificato a contestare la legittimità dell'attività edilizia che si svolge sul fondo del vicino, in quanto idonea a incidere sulla qualità insediativa, non era menzionata nel provvedimento né era agevolmente individuabile sulla base di esso.

LE QUESTIONI POSTE DALLA TRACCIA

Altrettanto infondata è l'eccezione d'improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse che deriverebbe dall'omessa impugnazione dell'atto di acquisizione.

Vero è che, come di recente affermato dalla sentenza dell'Adunanza plenaria 31 luglio 2026, n. 7, la semplice pendenza del giudizio contro l'ordinanza di demolizione, in assenza di concessione di misure cautelari, non interrompe né sospende il termine per l'ottemperanza all'ordine di ripristino, con conseguente acquisizione del bene abusivo al patrimonio allo scadere dei 90 giorni.

Tuttavia, proprio il fatto che, ai sensi dell'art. 31 del t.u. dell'edilizia, l'acquisizione consegua «di diritto» all'ingiunzione demolitoria comporta che l'eventuale annullamento di quest'ultima faccia venire meno anche la prima, senza che sia necessario impugnare l'atto di acquisizione.

LE QUESTIONI POSTE DALLA TRACCIA

È infine ammissibile, l'intervento di Caia.

Ai sensi dell'art. 28, comma 2, c.p.a., può intervenire nel giudizio amministrativo «chiunque non sia parte del giudizio e non sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse».

Secondo un orientamento consolidato in giurisprudenza, che viene qui condiviso, tale «interesse» può essere di mero fatto e consistere nel conseguimento di un vantaggio indiretto e riflesso derivante dalla reiezione del ricorso.

Nel caso di specie, la vicinanza tra le proprietà di Tizio e di Caia, tale che l'attività dell'uno incide sul godimento dell'immobile dell'altra, è sufficiente a fondare quell'interesse che, ai sensi della disposizione citata, legittima l'intervento della seconda.

LE QUESTIONI POSTE DALLA TRACCIA

Questioni di merito

- Annullabilità dell'ordinanza di demolizione per omesso invio della comunicazione di avvio del procedimento
- Qualificazione della piscina come «pertinenza urbanistica» ovvero come «nuova costruzione», con conseguente necessità (o meno) del permesso di costruire e potere-dovere d'ingiungere la rimozione e il ripristino in sua assenza

LE QUESTIONI POSTE DALLA TRACCIA

La censura relativa alla presunta violazione delle garanzie di partecipazione al procedimento è infondata.

Ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, il provvedimento non è annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso.

Questa situazione ricorre, tra l'altro, quando viene accertata la presenza di un abuso edilizio, perché l'ordine di demolizione è un atto doveroso e dal contenuto vincolato: di conseguenza, l'eventuale partecipazione del privato alla procedura non potrebbe condurre a un esito diverso e, per questo, la mancata comunicazione di avvio del procedimento non comporta annullabilità dell'atto finale.

LE QUESTIONI POSTE DALLA TRACCIA

È invece fondato il secondo motivo, relativo alla qualificazione dell'opera.

L'art. 3, comma 1, lettera e), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, configura la «nuova costruzione» come una categoria residuale, nella quale ricadono gli interventi che, da un lato, non rientrano nelle tipologie definite alle lettere precedenti dell'elenco contenuto nella disposizione (manutenzione ordinaria o straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia), dall'altro comportino una «trasformazione edilizia e urbanistica del territorio».

Per l'impatto che queste opere hanno sul contesto, la loro realizzazione è subordinata all'acquisizione del permesso di costruire, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001. In mancanza, diviene applicabile l'art. 31 del medesimo decreto, che, in mancanza del titolo, impone la demolizione.

LE QUESTIONI POSTE DALLA TRACCIA

Tuttavia, la lettera e.6) del citato art. 3 esclude dalla categoria in questione gli «interventi pertinenziali», a meno che siano considerati «nuova costruzione» dagli strumenti urbanistici ovvero comportino la creazione di un volume superiore del 20 per cento rispetto a quello dell'edificio principale.

Nel contesto della disciplina urbanistica ed edilizia, in cui il regime applicabile agli interventi dipende essenzialmente dal loro impatto sul territorio, il concetto di «pertinenza», ha una portata più ristretta rispetto alla corrispondente nozione civilistica (art. 817, c.c.) e comprende le sole opere che siano di modesta entità e con carattere strettamente accessorio e complementare all'edificazione principale, dunque non suscettibili di separata utilizzazione (come, tipicamente, un locale tecnico).

LE QUESTIONI POSTE DALLA TRACCIA

Pertanto, la qualificazione dell'intervento d'installazione di una piscina dipende dalle sue caratteristiche concrete: se comporta una trasformazione del terreno, mediante scavo e realizzazione di una struttura stabile in muratura, deve ritenersi una «nuova costruzione» soggetta a permesso di costruire.

Se invece si tratta di un'opera relativamente modesta, che non indice in maniera significativa sul contesto, deve considerarsi una «pertinenza urbanistica», con la conseguenza che, per la sua realizzazione, non è necessario il permesso di costruire e che l'assenza del titolo non comporta l'applicazione del regime sanzionatorio di cui all'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001.

LE QUESTIONI POSTE DALLA TRACCIA

Nel caso di specie, la piscina ha dimensioni contenute (400x250x70 cm), è solo appoggiata al suolo e amovibile, pertanto deve ritenersi una «pertinenza» dell'immobile principale, del quale svolge una funzione servente e rispetto al quale è priva di autonomia.

Di conseguenza, risulta illegittimo il provvedimento impugnato, che si fonda sul diverso presupposto che l'opera sia – come invece non è – una nuova costruzione soggetta a permesso di costruire.

Il ricorso è quindi meritevole di accoglimento, con conseguente annullamento dell'ordinanza censurata.

LE SPESE

Secondo la regola generale della soccombenza, dalla quale non vi è ragione di discostarsi, il Comune e Caia deve essere condannati in solido a rifondere a Tizio le spese di lite, nella misura indicata in dispositivo e determinata in base al regolamento approvato con decreto del Ministro della giustizia n. 55 del 10 marzo 2014.

IL DISPOSITIVO

Il T.a.r., definitivamente pronunciando sul ricorso, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'ordinanza n. 15 del 2026 del Comune.

Condanna il Comune e Caia, in solido, a rifondere a Tizio le spese di lite, liquidate in complessivi euro 5.000 (cinquemila), oltre oneri e accessori come per legge.

Ordina che la decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.



LE QUESTIONI POSTE DALLA TRACCIA

Questioni di merito

- Annullabilità dell'ordinanza di demolizione per omesso invio della comunicazione di avvio del procedimento
- Qualificazione della piscina come «pertinenza urbanistica» ovvero come «nuova costruzione», con conseguente necessità (o meno) del permesso di costruire e potere-dovere d'ingiungere la rimozione e il ripristino in sua assenza

ALTERNATIVA 1

Il secondo motivo, relativo alla qualificazione dell'opera e al titolo necessario per la sua esecuzione, è fondato e, per la sua portata radicale, consente di dichiarare assorbita la prima censura.

Il suo accoglimento, infatti, comporta l'annullamento del provvedimento per motivi sostanziali e rende superfluo esaminare gli eventuali vizi del procedimento che hanno condotto alla sua adozione.

ALTERNATIVA 2

Anche il secondo motivo, relativo alla qualificazione dell'opera, è infondato.

L'art. 3, comma 1, lettera e), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, configura la «nuova costruzione» come una categoria residuale, nella quale ricadono gli interventi che, da un lato, non rientrano nelle tipologie definite alle lettere precedenti dell'elenco contenuto nella disposizione (manutenzione ordinaria o straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia), dall'altro comportino una «trasformazione edilizia e urbanistica del territorio».

Per l'impatto che queste opere hanno sul contesto, la loro realizzazione è subordinata all'acquisizione del permesso di costruire, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001. In mancanza, diviene applicabile l'art. 31 del medesimo decreto, che, in mancanza del titolo, impone la demolizione.

ALTERNATIVA 2

Tuttavia, la lettera e.6) del citato art. 3 esclude dalla categoria in questione gli «interventi pertinenziali», a meno che siano considerati «nuova costruzione» dagli strumenti urbanistici ovvero comportino la creazione di un volume superiore del 20 per cento rispetto a quello dell'edificio principale.

Nel contesto della disciplina urbanistica ed edilizia, in cui il regime applicabile agli interventi dipende essenzialmente dal loro impatto sul territorio, il concetto di «pertinenza», ha una portata più ristretta rispetto alla corrispondente nozione civilistica (art. 817, c.c.) e comprende le sole opere che siano di modesta entità e con carattere strettamente accessorio e complementare all'edificazione principale, dunque non suscettibili di separata utilizzazione (come, tipicamente, un locale tecnico).

ALTERNATIVA 2

Pertanto, la qualificazione dell'intervento d'installazione di una piscina dipende dalle sue caratteristiche concrete: se comporta una trasformazione del terreno, mediante scavo e realizzazione di una struttura stabile in muratura, deve ritenersi una «nuova costruzione» soggetta a permesso di costruire.

Se invece si tratta di un'opera relativamente modesta, che non indice in maniera significativa sul contesto, deve considerarsi una «pertinenza urbanistica», con la conseguenza che, per la sua realizzazione, non è necessario il permesso di costruire e che l'assenza del titolo non comporta l'applicazione del regime sanzionatorio di cui all'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001.

ALTERNATIVA 2

Nel caso di specie, vero è che la piscina è solo appoggiata al suolo. Tuttavia, l'art. 3, comma 1, lettera e.5) del d.P.R. n. 380 del 2001 comprende, tra gli interventi di «nuova costruzione», anche l'installazione di «manufatti leggeri, anche prefabbricati» e di «strutture di qualsiasi genere» che non siano dirette a soddisfare esigenze meramente temporanee.

Il carattere precario di un'opera deve quindi essere valutato in un'ottica funzionale, oltre che strutturale, nel senso che si devono considerare come opere di «nuova costruzione» quelle che comunque implicino una stabile (ancorché non irreversibile) trasformazione del territorio, preordinata a soddisfare esigenze del proprietario che non siano contingenti.

ALTERNATIVA 2

Tale è il caso della piscina oggetto del giudizio, la quale è realizzata in pannelli di legno – dunque, per essere rimossa, dovrebbe essere smontata – ed è stata installata in via permanente nel giardino della villa del ricorrente, comportando così un'alterazione stabile del territorio.

Il ricorso deve quindi essere respinto nel suo complesso.

LE SPESE

Secondo la regola generale della soccombenza, dalla quale non vi è ragione di discostarsi, Tizio deve essere condannato a rifondere al Comune le spese di lite, nella misura indicata in dispositivo e determinata in base al regolamento approvato con decreto del Ministro della giustizia n. 55 del 10 marzo 2014.

Le spese possono essere invece compensate nei confronti di Caia, non essendo questa una parte necessaria del giudizio.

IL DISPOSITIVO

Il T.a.r., definitivamente pronunciando sul ricorso, lo respinge. Condanna Tizio a rifondere al Comune, liquidate in complessivi euro 5.000 (cinquemila), oltre oneri e accessori come per legge. Compensa le spese nei confronti di Caia.

Ordina che la decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.



