

Le opere temporanee: indicazioni edilizie

Mario Petrulli

Avvocato



iStock.com/RonyZmiri

La norma

L'art. 6, comma 1, lett. e-bis, del Testo Unico Edilizia (DPR n. 380/2001) dispone che, *"Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42"*, sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo le opere *"dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale"*.

Da una semplice analisi della disposizione riportata, nel caso di opere temporanee, si possono evincere alcuni principi.

I principi generali

In primo luogo, un'opera è temporanea nella misura in cui soddisfa *una tantum*¹ un'esigenza a sua volta temporanea (quindi, limitata nel tempo²), contingente (quindi, eventuale ed occasionale³ e non avente carattere ciclico stagionale⁴) e



obiettiva (ossia, di natura oggettiva e non correlata a valutazioni soggettive), secondo un criterio funzionale⁵. Conse-

da quella precaria, non è destinata a soddisfare esigenze contingenti ma ricorrenti, sia pure soltanto in determinati periodi dell'anno e, per tale motivo, è soggetta a permesso di costruire. Invero, il carattere stagionale dell'uso non implica la provvisorietà dell'attività, né di per sé la precarietà del manufatto ove la stessa si svolga, atteso che il rinnovarsi dell'attività con frequenza stagionale è indicativo della stabilità dell'attività e dell'opera a ciò destinata. Invero, la stagionalità dell'uso non esclude la destinazione del manufatto al soddisfacimento di esigenze permanenti nel tempo, pur quando lo stesso venga rimosso in determinati mesi dell'anno e successivamente, con cadenza periodica predeterminata, nuovamente installato' (cfr., in termini, Cons. Stato, Sez. VI, 13 gennaio 2020 n. 309)": Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 1203/2021.

(5) Cfr., ex multis, TAR Campania, Napoli, sez. II, sent. 4 febbraio 2020, n. 529, secondo cui: *"la condivisibile giurisprudenza ha al riguardo osservato che "per principio consolidato, per individuare la natura precaria di un'opera, si deve seguire «non il criterio strutturale, ma il criterio funzionale», per cui un'opera se è realizzata per soddisfare esigenze che non sono temporanee non può beneficiare del regime proprio delle opere precarie anche quando le opere sono state realizzate (il che nel nostro caso non è) con materiali facilmente amovibili (fra le decisioni più recenti cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1291 del 1° aprile 2016). Non possono essere quindi considerati manufatti precari, destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee, quelli destinati ad una utilizzazione perdurante nel tempo, di talché l'alterazione del territorio non può essere considerata*

guentemente, secondo la giurisprudenza⁶, *"tra le opere «dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee» non possono includersi i manufatti che annualmente vengono risistemati sul territorio"*.

In secondo luogo, la temporaneità non può superare il termine dei 180 giorni, comprensivo dei tempi necessari per l'allestimento dell'opera e per il relativo smontaggio; il superamento di detto limite richiede, evidentemente, un titolo edilizio⁷. Secondo la giurisprudenza, *"Le costruzioni a titolo precario di cui all'art. 6 comma 1-e-bis del DPR 380/2001 presuppongono un collegamento diretto e*

temporanea, precaria o irrilevante (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 4116 del 4 settembre 2015). Questa Sezione ha poi anche affermato che la "precarietà" dell'opera postula un uso specifico e temporalmente limitato del bene e non la sua stagionalità che non esclude la destinazione del manufatto al soddisfacimento di esigenze non eccezionali e contingenti, ma permanenti nel tempo (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1291 del 1° aprile 2016 cit.)".

(6) Cass., sez. III, sent. n. 32735 del 24 novembre 2020.

(7) Dal tenore della norma, non pare possibile sostenere che, decorso il primo termine di centottanta giorni, sia presentabile una seconda comunicazione al fine di mantenere l'opera per un ulteriore lasso temporale: diversamente opinando, sarebbe facilmente elusa la normativa statale, che ricollega indefettibilmente la temporaneità dell'opera ad un periodo massimo semestrale.

(1) TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. I, sent. 6 novembre 2015, n. 968.

(2) *"Invero, l'aggettivo «temporaneo», nei dizionari della lingua italiana, è definito come indicativo di qualcosa «che ha una durata limitata nel tempo», ed è «non duraturo»; l'avverbio «meramente», poi, rafforza il concetto insito nel lemma, e, quindi, la rilevanza del limite di durata":* Cass., sez. III, sent. n. 32735 del 24 novembre 2020.

(3) *"Invero, per «contingente», nella lingua italiana, si intende ciò che è «accessorio, eventuale, accidentale, che si verifica casualmente, in una particolare circostanza». Né vi sono elementi per ritenere che il linguaggio normativo abbia accolto una diversa accezione del termine; anzi, l'esigenza di attribuire un significato utile all'aggettivo «contingenti» rispetto all'aggettivo «temporanee» cui il primo è affiancato, induce a ritenere che lo stesso è impiegato per sottolineare il carattere della «accidentalità» dell'opera":* Cass., sez. III, sent. n. 32735 del 24 novembre 2020.

(4) TAR Lazio, Roma, sez. II bis, sent. 25 gennaio 2021, n. 983. *"L'opera stagionale, diversamente*



oggettivo con un'attività per sé contingente e temporanea. La garanzia della rimozione delle opere al termine del periodo di utilizzazione deve quindi essere implicita nella stessa attività che viene svolta grazie alle suddette opere”⁸.

A tal proposito, è interessante evidenziare che l'utilizzo del termine “smontaggio” allude ad opere che non possono essere infisse al suolo tramite cemento né devono avere il cemento quale elemento costitutivo: ed infatti, nel caso del cemento, si parla di demolizione per la relativa rimozione.

In terzo luogo, l'interessato deve inviare (telematicamente o tramite presentazione a mano), prima della posa dell'opera, un'apposita comunicazione inizio lavori (CIL) all'ufficio tecnico comunale; si tratta di un adempimento importante ai fini del controllo da parte di detto ufficio. Nella prassi, i vari Comuni utilizzano, ormai dal 2017, la modulistica unificata, da pubblicare obbligatoriamente sul proprio sito istituzionale, onde consentirne il più agevole

utilizzo agli interessati. Peraltro, tramite la consultazione del sito, è possibile anche verificare la debenza di eventuali diritti di segreteria e l'ufficio di riferimento.

Ferma restando la necessità di verificare la normativa regionale, anche per quanto concerne le sanzioni in caso di mancata presentazione e/o di ritardo nello smontaggio⁹, in linea di massima, detto modulo (a cui allegare la carta di identità) contiene i seguenti elementi:

- dati anagrafici, indirizzo e recapiti (telefono, pec, mail) del richiedente;
- titolo giuridico che legittima l'intervento (ad esempio, proprietario dell'area);
- il giorno di inizio dei lavori per la realizzazione dell'opera e quello conclusivo entro cui avverrà lo smontaggio;
- la descrizione sintetica dell'opera da realizzare;
- la localizzazione dell'intervento.

(9) Ad esempio, nel caso dell'Emilia Romagna, ai sensi dell'art. 16 bis, comma 3, lett. a), della Legge Regionale 21 ottobre 2004, n. 23, è prevista una sanzione pecuniaria di 500 euro nel caso di mancata comunicazione e mancata rimozione entro il termine previsto.

L'ultimo principio da evidenziare riguarda la necessità di rispettare le esigenze di tutela paesaggistica: a tal proposito, il punto A.16 dell'Allegato A al DPR n. 31/2017 (*Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*) dispone la non necessità dell'autorizzazione paesaggistica nel caso di “occupazione temporanea di suolo privato, pubblico o di uso pubblico mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione, per manifestazioni, spettacoli, eventi o per esposizioni e vendita di merci, per il solo periodo di svolgimento della manifestazione, comunque non superiore a 120 giorni nell'anno solare”; viceversa, ai sensi del punto B.25 dell'Allegato B al medesimo DPR n. 31/2017, serve l'autorizzazione paesaggistica semplificata nel caso di “occupazione temporanea di suolo privato, pubblico, o di uso pubblico, mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione per manifestazioni, spettacoli, eventi, o per esposizioni e vendita di merci, per un periodo superiore a 120 e non superiore a 180 giorni nell'anno solare”.

Casistica

Volendo individuare degli esempi di opere “dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità”, possiamo citare:

- l'ipotesi del gazebo¹⁰ utilizzato per l'allestimento di eventi all'aperto¹¹, anche su suolo pubblico;
- la realizzazione di un capanno in legno (delle dimensioni di 4 x 5 x 2,5 mt.) appoggiato sul terreno e una seconda struttura in legno scoperta, adiacente alla prima (delle dimensioni di 4 x 4 mt.), utilizzati quali depositi

(10) Per ‘gazebo’ si intende, nella sua configurazione tipica, una struttura leggera, non aderente ad altro immobile, coperta nella parte superiore ed aperta ai lati, realizzata con una struttura portante in ferro battuto, in alluminio o in legno strutturale, talvolta chiuso ai lati da tende facilmente rimovibili.

(11) Consiglio di Stato, sez. I, Adunanza 26 maggio 2021, parere n. 1022/2021.

(8) TAR Lombardia, Brescia, sez. II, sent. 27 luglio 2020, n. 574.

di mobili in occasione di un intervento di ristrutturazione dell'immobile al quale afferiscono¹²;

- *"l'installazione di un prefabbricato, senza allacciamento di acqua e gas a soli fini espositivi e non di vendita in loco, per un tempo massimo di giorni novanta"*¹³;
- l'installazione temporanea di uffici di cantiere¹⁴;
- la realizzazione di un palco per una

(12) TAR Liguria, sez. II, sent. 1° dicembre 2020, n. 879: nell'occasione i giudici hanno ritenuto *"credibile che i due depositi siano effettivamente utilizzati per soddisfare l'esigenza "meramente temporanea" di contenere i mobili della ricorrente nelle more della ristrutturazione dell'abitazione principale e che gli stessi verranno rimossi una volta che questa si sia conclusa. D'altro canto, si tratta di due volumi di dimensioni limitate e privi di un'autonoma destinazione rispetto all'immobile principale nonché di un proprio valore di mercato, che dunque non comportano un'alterazione del territorio che possa dirsi «stabile, non irrilevante e non meramente occasionale»"*.

(13) TAR Puglia, Bari, sez. III, sent. 29 gennaio 2015, n. 154.

(14) TAR Veneto, sez. II, sent. 24 ottobre 2013, n. 1207.

manifestazione canora, sportiva, politica o culturale;

- la posa di una baracca in legno da utilizzare quale deposito attrezzi temporaneo in occasione del disboscamento di un'area.

Al contrario, è stata esclusa la natura temporanea dell'opera, nonostante quanto sostenuto dagli interessati, nelle seguenti ipotesi:

- posizionamento *"di una struttura in acciaio e legno di facile rimovibilità, autoreggente sui propri carrelli di appoggio al fine di potervi apportare modifiche e finimenti"* su un terreno, mantenuta per un periodo superiore ai 180 giorni previsti¹⁵;
- *"realizzazione in un locale commerciale, su un'area privata, di una tenda, con struttura con copertura in telo plastificato e pannelli laterali in plastica, delle dimensioni di circa 30 mq."*¹⁶;

(15) TAR Calabria, Reggio Calabria, sent. 25 ottobre 2021, n. 823.

(16) TAR Lazio, Roma, sez. II bis, sent. 25 gennaio 2021, n. 983.

- posa di un prefabbricato da parte di una persona non abiente e che aveva subito uno sfratto per sopperire ad esigenze abitative di natura temporanea, in attesa dell'assegnazione di casa popolare, non avendo altri modi di assicurare un alloggio alla propria famiglia¹⁷;
- posa di *containers* quali spogliatoi per gli atleti fino a quando non sarebbe stato possibile completare le opere di ripristino funzionale del complesso sportivo, senza alcuna certezza temporale¹⁸;
- realizzazione di un casotto in legno da destinare ad attività di vendita di bevande e cibi confezionati in una struttura balneare, considerata la stagionalità e la ciclicità di utilizzo¹⁹.

(17) TAR Lazio, Roma, sez. II quater, sent. 10 agosto 2020, n. 9127.

(18) Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 4 settembre 2015, n. 4116.

(19) TAR Campania, Napoli, sez. VII, sent. 25 marzo 2013, n. 1626.