

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE
ISSN 2612-2103



NUMERO 3\2020

- Lottizzazione abusiva: l'accertamento della condotta e del momento di consumazione del reato nella giurisprudenza di legittimità di L. RAMACCI
- La responsabilità "condivisa" dei soggetti che effettuano la gestione dei rifiuti di V. PAONE
- Natura ibrida della confisca e finalità riparatoria della confisca ambientale di G. NUARA
- L'obbligo di vigilanza in capo al soggetto delegante nell'ambito della delega di funzioni in materia ambientale di C. MELZI D'ERIL e A. NASCIMBENI
- La "semplificazione" degli interventi di conservazione del patrimonio edilizio esistente di A. ACETO
- Il controllo sulle trasformazioni non permanenti del territorio alla luce delle modifiche apportate dal decreto-legge semplificazioni di G. F. REYNAUD



IL CONTROLLO SULLE TRASFORMAZIONI NON PERMANENTI DEL TERRITORIO ALLA LUCE DELLE MODIFICHE APPORTATE DAL DECRETO-LEGGE SEMPLIFICAZIONI

THE CHECKING OVER NOT PERMANENT TERRITORIAL TRANSFORMATIONS TAKING INTO ACCOUNT THE AMENDMENTS MADE BY SIMPLIFICATION LAW BY DECREE

di Gianni F. REYNAUD

Abstract. Nell'articolo si commentano alcune delle disposizioni contenute nell'art. 10, d.l.n. 76/2020, conv. dalla l.n. 120/2020, in tema di semplificazioni e altre misure in materia edilizia, con riguardo al controllo su trasformazioni non permanenti del territorio. Richiamandosi incidentalmente le altre novità contenute nella recentissima legislazione d'urgenza, si esaminano in particolare le nuove norme sulle opere stagionali e precarie, sui manufatti installati nei campeggi e simili strutture ricettive all'aperto, sul temporaneo utilizzo di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico o dal titolo, sulle strutture amovibili collocate in strade e piazze di interesse artistico o storico.

Abstract. The article concerns the commentary to some of the rules included in article 10 d.l. n. 76/2020, convert in l. n. 120/2020, about simplifications and other building measures referred to the checking over not permanent territorial transformations. Calling incidentally to mind the other changes carried out by the recent law, new rules are specifically examined affecting seasonal and temporary buildings, installations made in campsites and similar open accommodation facilities, temporary uses of buildings and areas different from town planning or permission, movable structures placed in artistic or historical streets or squares.

Parole chiave: opere stagionali; opere precarie; manufatti installati nei campeggi; usi temporanei

Key words: seasonal buildings; temporary buildings; installations in campsites; temporary uses



SOMMARIO: 1. Le misure in materia edilizia adottate con il c.d. decreto semplificazioni: un intervento fortemente segnato dalla situazione d'urgenza legata al Covid-19. – 2. L'ampliamento dell'attività edilizia libera con riguardo alle opere stagionali e precarie nella legislazione novellistica dell'ultimo decennio. – 3. L'assimilazione delle opere stagionali a quelle precarie nel decreto-legge semplificazioni: quale significato? – 4. Il nuovo statuto delle opere temporanee eseguibili in regime di attività edilizia libera ed i limiti di operatività della relativa disciplina. – 5. Il nuovo regime dei manufatti installati nelle strutture ricettive all'aperto. – 6. Strutture amovibili su piazze e strade di interesse artistico o storico: in quali casi non è più necessaria l'autorizzazione culturale o paesaggistica? – 7. Il temporaneo utilizzo di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico o dal titolo: un'inedita disposizione finalizzata ad iniziative di interesse pubblico o generale.

1. Le misure in materia edilizia adottate con il c.d. decreto semplificazioni: un intervento fortemente segnato dalla situazione d'urgenza legata al Covid-19.

Con l'art. 10 d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*), conv. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, sono state apportate significative modifiche al testo unico in materia edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, d'ora in avanti TUE) suscettibili d'incidere sull'operatività delle fattispecie penali dal medesimo previste, oltre a talune disposizioni rilevanti ai fini dell'applicazione dei reati previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). Nell'epigrafe del provvedimento legislativo d'urgenza si legge, per quanto qui rileva, che si è inteso «adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di *green economy*, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19».

Al di là delle disposizioni settoriali specificamente dedicate ad escludere i manufatti di più risalente costruzione dall'osservanza dei requisiti igienico-sanitari e di quelli relativi all'altezza minima dei locali di abitazione¹, ad agevolare l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici in comunione ed in condominio², a consentire la proroga dei titoli abilitativi edilizi e delle convenzioni di lottizzazione formati entro il 31 dicembre 2020³, ad agevolare la ricostruzione nei territori colpiti da recenti eventi sismici⁴, ad ampliare l'accesso al fondo di solidarietà per i c.d. “mutui prima casa”⁵, a semplificare e velocizzare la realizzazione di progetti di lavori pubblici di interesse statale o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, ovvero da pubbliche amministrazioni,

1 Art. 10, comma 2, d.l. 76 del 2020.

2 Art. 10, comma 3, d.l. 76 del 2020.

3 Art. 10, comma 4, d.l. 76 del 2020.

4 Artt. 10, comma 6, e 11 d.l. 76 del 2020.

5 Art. 10, comma 7, d.l. 76 del 2020.



società da queste controllate o partecipate od enti pubblici⁶, l'art. 10, comma 1, d.l. 76 del 2020 contiene diverse disposizioni che, modificando il testo unico in materia edilizia e semplificando (od eliminando) certi *iter* amministrativi di controllo sulle trasformazioni del territorio, incidono sulla disciplina rilevante per l'applicazione delle fattispecie penali ivi contenute. Il successivo comma 5, poi, esclude taluni interventi dalla necessità di richiedere le autorizzazioni culturali e paesaggistiche previste dal d.lgs. 42 del 2004, la cui mancanza, com'è noto, è penalmente sanzionata.

Rimandando ad altra specifica trattazione per il commento di alcune delle nuove disposizioni in materia urbanistico-edilizia⁷, nel presente lavoro si analizzeranno, oltre alla previsione da ultimo citata –volta ad escludere la necessità dell'autorizzazione delle competenti autorità di controllo sui beni culturali e paesaggistici per la posa in opera di elementi o strutture amovibili- le previsioni dell'art. 10, comma 1, d.l. 76 del 2000 che del pari semplificano l'*iter* amministrativo urbanistico-edilizio e/o legittimano interventi di trasformazione del territorio che non spieghino effetti permanenti. Tenendo anche conto della *ratio* sottesa al provvedimento legislativo d'urgenza e dell'obiettivo di favorire con effetto immediato installazioni di strutture temporanee volte ad agevolare lo svolgimento di attività, in particolare imprenditoriali, in luoghi aperti – laddove è più facile rispettare il distanziamento sociale, imprescindibile presupposto per contenere la pandemia–è questa la chiave di lettura che accomuna le nuove norme qui fatte oggetto di analisi e che, in una prospettiva di medio-lungo periodo che vada al di là della situazione contingente, consente di dare ad esse un'interpretazione armonica rispetto alle linee fondamentali ispiratrici della disciplina in materia.

2. L'ampliamento dell'attività edilizia libera con riguardo alle opere stagionali e precarie nella legislazione novellistica dell'ultimo decennio.

Interpolando l'art. 6, comma 1, lett. *e-bis*, TUE, rubricato «Attività edilizia libera», l'art. 10, comma 1, lett. *c*), d.l. 76/2002 – sul punto non modificato dalla legge di conversione - ne ha innanzitutto esteso l'ambito di operatività alle «opere stagionali» *tout court*, parificando il regime delle stesse a «quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee», vale a dire a quelle che tradizionalmente sono considerate “opere precarie”.

⁶ Art. 10, commi 7-*bis* e 7-*ter*, d.l. 76 del 2020, inseriti dalla legge di conversione

⁷ Cfr., A. ACETO, *La “semplificazione” degli interventi di conservazione del patrimonio edilizio esistente*, in questa Rivista, fasc. 3/2020.



Com'è noto, la legislazione novellistica dell'ultimo decennio, a partire dalla sostituzione dell'originario art. 6 TUE, attuata con art. 5, d.l. 25 marzo 2010, n. 40, conv., con modif., dalla l. 22 maggio 2010, n. 73, ha progressivamente ampliato l'elenco, in origine assai contenuto, delle opere che possono essere eseguite senza alcun titolo abilitativo e che sono pertanto sottratte al regime sanzionatorio – amministrativo e/o penale – ordinariamente previsto per gli interventi urbanistico-edilizi. Non potendosi in questa sede dare conto dell'intricata evoluzione normativa in materia, improntata alla semplificazione dell'attività amministrativa ed alla liberalizzazione degli interventi sul territorio ritenuti di minore impatto, per meglio comprendere la modifica qui in commento, sarà sufficiente osservare che il citato d.l. n. 40/2010, per un verso, aveva inserito *ex novo* nell'elenco delle attività di edilizia libera «le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola» (art. 6, comma, lett. *e*, TUE); per altro verso, aveva assoggettato alla mera comunicazione di inizio lavori le c.d. opere precarie, definite come quelle «dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni» (art. 6, comma 2, lett. *b*, TUE). Mentre la disposizione sulle serre stagionali è rimasta immutata, il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 – che ha peraltro inserito nel testo unico in materia edilizia l'art. 6 *bis*, rubricato «*Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata*», destinato a regolare gli interventi non riconducibili a quelli previsti dagli artt. 6, 10 e 22, i quali ultimi, come noto, riguardano le opere rispettivamente assoggettate a permesso di costruire e a s.c.i.a. - ha collocato nella nuova lett. *e-bis* dell'art. 6, comma 1, TUE, senza mutarne la definizione, le opere precarie, mantenendo per esse l'obbligo della «previa comunicazione di avvio lavori all'amministrazione comunale». Se, tuttavia, nella disciplina risultante dal d.l. 40/2010 la violazione di quest'obbligo era soggetta all'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.000 euro, *ex art.* 6, comma 7, TUE, essa è oggi priva di conseguenze, stante l'abrogazione di tale ultima disposizione ad opera del d.lgs. 222/2016, che ha mantenuto la richiamata sanzione soltanto nel caso di violazione dell'obbligo di presentare la c.i.l.a. (cfr. art. 6 *bis*, comma 5, TUE).

3. L'assimilazione delle opere stagionali a quelle precarie nel decreto-legge semplificazioni: quale significato?

Nel parificare alle opere precarie il regime delle opere stagionali – diverse dalle serre mobili funzionali allo svolgimento dell'attività agricola, che restano regolate dall'art. 6, comma 1, lett. *e*), TUE – la “novella” in commento solleva il problema di verificare se queste ultime siano state escluse dalla necessità di ottenere il necessario titolo abilitativo edilizio, che, nel caso di “interventi di nuova costruzione” ai sensi del precedente art. 3, comma 1, lett. *e*), TUE, è il permesso di



costruire *ex art.* 10, comma 1, lett. *a*), TUE. Ferma restando la necessaria conformità alle prescrizioni urbanistiche ed alle altre normative di settore quali richiamate dall'art. 6, comma 1, TUE (sul piano penale, vengono in particolare in rilievo le disposizioni in materia antisismica e di sicurezza per la pubblica incolumità quali delineate, rispettivamente, negli artt. 93 ss.⁸ e 64 ss. TUE, e la disciplina prevista nel codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con d.lgs. n. 42 del 2004), ci si deve domandare, in particolare, se la nuova disposizione liberalizzi la realizzazione di opere in qualche modo collegate allo sfruttamento stagionale di immobili residenziali, commerciali o produttivi, destinate ad essere rimosse al termine della stagione e reinstallate l'anno successivo.

Con riguardo alla necessità del titolo abilitativo urbanistico, la giurisprudenza di legittimità ha sempre distinto i manufatti precari – appunto contraddistinti dalla loro destinazione a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere quindi immediatamente rimosse – dalle opere stagionali, intese come quelle destinate all'installazione ed al mantenimento soltanto per una parte dell'anno e al ciclico, annuale, ripristino. Soltanto nel primo caso il carattere precario dell'opera ha indotto a ritenere non necessario, in forza di un risalente e consolidato orientamento⁹, il previo ottenimento del titolo edilizio, posto che la connotazione dell'intervento di “nuova costruzione” che necessita del previo rilascio del permesso di costruire, per il combinato disposto degli artt. 3, comma 1, lett. *e*), e 10, comma 1, lett. *a*), TUE, postula una trasformazione permanente del territorio (cfr., in particolare, le definizioni contenute nelle lett. *e.3* ed *e.7* dell'art. 3, comma 1, TUE, dove si parla di «trasformazione permanente di suolo ineditato», e nella lett. *e.5* della stessa disposizione, che, sin dall'originaria formulazione, escludeva dalla nozione di nuova costruzione l'installazione di manufatti leggeri e strutture mobili «diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee»). Per contro, l'installazione di manufatti stagionali – destinati ad essere mantenuti per taluni mesi, poi rimossi e quindi nuovamente ripristinati l'anno successivo – è sempre stata ricondotta all'ordinario regime dei controlli sulla trasformazione del territorio, con

8 Si coglie qui l'occasione per segnalare che, in sede di conversione del d.l. 76/2002, sub art. 10, comma 1, lett. *p-bis*), *p-ter*) e *p-quater*), si è previsto che la preventiva autorizzazione degli interventi edilizi nelle località sismiche non a bassa sismicità – la cui mancanza determina responsabilità penale ai sensi dell'art. 95 TUE – si considera rilasciata per silenzio-assenso laddove il competente ufficio tecnico della regione non si pronunci nel termine di trenta giorni dalla richiesta. In tal caso, a mo' di compensazione, si stabilisce che la vigilanza sull'osservanza delle norme tecniche sia in via prioritaria effettuata sui lavori tacitamente autorizzati.

9 Cfr. Cass., Sez. 3, n. 6172 del 23/03/1994, Barago e a., *C.E.D.*, Rv. 197833, ove si osserva che nella figura giuridica di costruzione per la quale occorre la concessione edilizia, rientrano tutti quei manufatti che, comportando una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale, modificano lo stato dei luoghi, in quanto essi, difettando obiettivamente del carattere di assoluta precarietà, sono destinati, almeno potenzialmente, a perdurare nel tempo; la stabilità del manufatto non va confusa con la irrevocabilità della struttura o con la perpetuità della funzione ad essa assegnata dal costruttore, ma si estrinseca nell'oggettiva destinazione dell'opera a soddisfare un bisogno non temporaneo. Nello stesso senso, Cass., Sez. 3, n. 12022 del 20/11/1997, Fulgoni, *C.E.D.*, Rv. 209199, la quale aggiunge che l'oggettiva destinazione dell'opera a soddisfare bisogni non provvisori consiste nell'attitudine ad una utilizzazione che non abbia il carattere della precarietà, cioè non sia temporanea e contingente. L'orientamento si è successivamente consolidato, sia prima dell'approvazione del testo unico in materia edilizia (v. Cass., Sez. 3, n. 11839 del 12/07/1999, Piparo, *C.E.D.*, Rv. 215417; Cass., Sez. 3, n. 1280 del 22/03/2000, Gianelli e a., *C.E.D.*, Rv. 217201; Cass., Sez. 3, n. 6806 del 10/01/2001, Falcone, *C.E.D.*, Rv. 219049), sia in seguito (Cass., Sez. 3, n. 37992 del 03/06/2004, Mandò, *C.E.D.*, Rv. 229601; Cass., Sez. 3, n. 22054 del 25/02/2009, Frank, *C.E.D.*, Rv. 243710).



conseguente irrilevanza della stagionalità rispetto al necessario conseguimento del permesso di costruire¹⁰.

La disciplina normativa precedente alla novella in commento era in linea con i citati orientamenti giurisprudenziali, che, anzi, aveva sostanzialmente recepito. Ed invero, come si è visto, sin dal 2010 si era codificato il concetto di opere precarie nel significato a queste attribuito dal diritto vivente, escludendo soltanto per queste la necessità del permesso di costruire¹¹. Nulla era invece cambiato, al proposito, per le opere stagionali, con l'unica eccezione delle serre mobili funzionali allo svolgimento dell'attività agricola, purché sprovviste di strutture in muratura, ipotesi marginale per la quale già la giurisprudenza aveva mostrato aperture¹².

Ciò posto, al di là delle intenzioni del legislatore d'urgenza – peraltro, al proposito, non esplicitate negli atti preparatori – non sembra che la apparente parificazione delle opere stagionali a quelle precarie effettuata dalla novella in commento nella disciplina delle attività edilizie libere possa condurre a superare il tradizionale orientamento per cui le prime, qualora destinate ad assolvere ad usi che si perpetuano nel tempo, sia pur soltanto stagionalmente nel corso dell'anno, siano sottratte al regime del permesso di costruire, ove, beninteso, integrino gli estremi della nuova costruzione. L'art. 6, comma 1, lett. *e-bis*), TUE, di fatti, va pur sempre coordinato con le altre disposizioni contenute nel testo unico.

Viene in rilievo, in primo luogo, la già citata disposizione sulle serre mobili stagionali, che la legislazione d'urgenza del 2020 mantiene nella sua originaria, chiara, formulazione ed accezione e che all'evidenza suona quale deroga ad un opposto principio: al di fuori di questo ambito, le opere

10 Cass., Sez. 3, n. 13705 del 21/02/2006, Mulas, *C.E.D.*, Rv. 233926, secondo cui, in materia edilizia, ai fini della necessità del preventivo rilascio della concessione edilizia (ora sostituita dal permesso di costruire) non rileva il carattere stagionale del manufatto realizzato, atteso che il carattere stagionale non implica precarietà dell'opera potendo essere la stessa destinata a soddisfare bisogni non provvisori attraverso la perpetuità della sua funzione (conforme, Cass., Sez. 3, n. 11880 del 19/02/2004, Pieri, *C.E.D.*, Rv. 227572); Cass., Sez. 3, n. 12890 del 21/10/1998, Colao e a., *C.E.D.*, Rv. 212185, ove si legge che integra il reato di costruzione *sine titulo* la realizzazione di una struttura destinata a ristorante a carattere stagionale, in quanto il carattere stagionale non significa assoluta precarietà dell'opera, posto che la precarietà non va confusa con la stagionalità, vale a dire con l'utilizzo annualmente ricorrente della struttura.

11 Per qualche applicazione v. Cass., Sez. 3, n. 5821 del 15/01/2019, Dule, *C.E.D.*, Rv. 275697; Cass., Sez. 3, n. 36107 del 30/06/2016, Arrigoni e a., *C.E.D.*, Rv. 267759; Cass., Sez. 3, n. 966 del 26/11/2014, dep. 2015, Manfredini, *C.E.D.*, Rv. 261636; Cass., Sez. 3, n. 34763 del 21/06/2011, Bianchi, *C.E.D.*, Rv. 251243.

12 Cfr. Cass., Sez. 3, n. 46767 del 16/11/2005, Mulé, Rv. 232655, secondo cui la realizzazione di serre può essere sottratta all'ordinario regime edilizio, con la necessità del preventivo rilascio del permesso di costruire, solo nel caso in cui il sistema adottato per la protezione delle culture sia precario e non preveda metodi stabili di ancoraggio al suolo; diversamente la realizzazione, in difetto del provvedimento della p.a., di serre destinate a fare fronte ad esigenze continuative, stabilmente fissate al suolo, e che comunque alterano in modo duraturo l'assetto urbanistico, configura il reato di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001. Sull'applicazione della disposizione poi inserita nell'art. 6, comma 1, lett. *e*), TUE v. Cass., Sez. 3, n. 37139 del 10/04/2013, Di Benedetto, *C.E.D.*, Rv. 257679; ancora in tema di serre v. Cass., Sez. 3, n. 9876 del 09/01/2018, Pischiutta, *C.E.D.*, Rv. 272509, che ha ritenuto la sussistenza del reato d'esecuzione di lavori in assenza di permesso di costruire, nel caso della realizzazione di una serra poggiata su una piattaforma di calcestruzzo, autorizzata per un anno, ma non rimossa alla scadenza e mantenuta per oltre dieci anni.



mobili stagionali (destinate ad essere installate annualmente) non costituiscono attività edilizia libera. Del resto, qualora, il legislatore avesse inteso liberalizzarle tutte, avrebbe inciso sul disposto di cui all'art. 6, comma 1, lett. *e*), TUE, eliminandone il riferimento alle sole serre funzionali allo svolgimento dell'attività agricola.

Altro importante riferimento è la previsione contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. *e.5*), TUE, peraltro anch'essa modificata dal recente provvedimento normativo, in sede di conversione del decreto-legge e sulla quale più oltre ci si soffermerà. Ed invero, sin dalla sua originaria formulazione, la disposizione conferma che costituisce nuova costruzione soggetta al rilascio del permesso di costruire l'installazione di manufatti leggeri e di strutture di qualsiasi genere, anche mobili, «che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee». Nell'ampliare il novero delle eccezioni a siffatto principio, la novella in commento non ha considerato le opere stagionali, aventi le menzionate caratteristiche, destinate ad essere mantenute nel corso del tempo, ovunque esse si trovino, dando invece rilievo – come si vedrà, in linea di continuità con precedenti interventi normativi - soltanto a quelle che, ricorrendo certe condizioni, siano installate «in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti».

Resta valida, dunque, la chiara scelta di sistema per cui costituiscono interventi di nuova costruzione soggetti al permesso di costruire «quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio» (art. 3, comma 1, lett. *e*, TUE) che abbiano i caratteri della permanenza, come anche puntualizzato per alcune delle tipologie di opere in via esemplificativa indicate nel prosieguo della citata disposizione e che più sopra già sono state evocate (si allude alle lett. *e.3* ed *e.7*).

In linea con i dichiarati obiettivi dell'intervento legislativo di urgenza - che, tra l'altro, persegue il «fine di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese...e lo sviluppo di processi di...contenimento del consumo di suolo»(art. 10, comma 1, d.l. 76/2020, come modificato in sede di conversione, che significativamente ha aggiunto proprio il riferimento da ultimo richiamato) - all'interpolazione dell'art. 6, comma 1, lett. *e bis*), TUE deve allora attribuirsi un significato coerente con il delineato impianto sistematico. L'assimilazione, nella stessa disposizione, delle opere stagionali a quelle tradizionalmente definite come precarie, dunque, consente di ritenere assoggettate alla mera comunicazione di avvio dei lavori – e, come si vedrà, alla relativa disciplina quale sul punto modificata dalla novella – le opere *lato sensu* connesse ad un transitorio utilizzo stagionale che siano tuttavia destinate ad essere rimosse al termine della stagione e a non essere ciclicamente reinstallate di anno in anno, continuando queste ultime, invece, a determinare quella permanente modificazione del territorio che richiede il previo rilascio del permesso di costruire. Coerentemente con gli obiettivi ed il quadro del provvedimento legislativo di necessità ed urgenza– emanato nel bel mezzo di una stagione estiva che, per la contingente situazione legata alla pandemia, rendeva opportuna la rapida installazione, non subordinata alla sequela di *iter* procedurali, di “agili” strutture all'aperto, funzionali ad evitare gli assembramenti di persone all'interno degli edifici–le opere stagionali eseguibili in regime di attività edilizia libera



sono, dunque, soltanto quelle allestite per rispondere ad un bisogno legato ad una (eventualmente, la prima) stagione. Qualora l'interessato, una volta rimosse le opere al termine della temporanea necessità, intenda installarle anche negli anni successivi per un utilizzo destinato a diventare permanente (sia pur soltanto per alcuni periodi dell'anno), sarà necessario richiedere ed ottenere il rilascio del permesso di costruire, ovviamente corrispondendo anche il previsto contributo¹³.

Soltanto nei delineati termini – e ferma restando l'osservanza delle altre condizioni di cui immediatamente di seguito si dirà - potrà dirsi che la modifica normativa ha inciso sulla considerazione in termini di (sopravvenuta) liceità di condotte verificatesi nel passato, in base al principio, già altre volte applicato dalla giurisprudenza, giusta il quale le previsioni che riducono l'ambito di operatività del permesso di costruire, quali norme integratrici del precetto penale di cui all'art. 44, comma 1, TUE, vanno considerate *lex mitior* e si applicano retroattivamente ai sensi dell'art. 2, comma quarto, cod. pen.¹⁴

4. Il nuovo statuto delle opere temporanee eseguibili in regime di attività edilizia libera ed i limiti di operatività della relativa disciplina.

In forza del d.l. 76/2020, fermi restando gli obblighi di comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale e di rimozione delle opere al termine della temporanea necessità (sia essa connessa all'utilizzo legato ad una stagione, sia essa connessa al soddisfacimento di obiettive esigenze contingenti), il relativo statuto, quale modificato dal provvedimento in commento, prevede che detta rimozione avvenga, «comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto».

La modifica non attiene soltanto al raddoppio del termine, in precedenza fissato in novanta giorni, entro cui le opere precarie debbono essere necessariamente rimosse, ma incide altresì su un problema interpretativo che la vecchia formulazione della norma in qualche modo poneva. Ed invero, la previgente disposizione poteva astrattamente prestarsi ad una duplice lettura: il termine di novanta giorni poteva essere inteso come quello di massimo mantenimento dell'opera precaria, oppure come quello entro il quale si sarebbe dovuta smontare l'opera temporanea una volta cessata la necessità del suo utilizzo, utilizzo che si sarebbe potuto sviluppare in un lasso temporale anche

¹³ Si coglie qui l'opportunità di segnalare che la misura del contributo di costruzione è stata ridotta, attribuendosi ai comuni la facoltà di ulteriori riduzioni sino alla completa esenzione dello stesso, laddove ricorrono i casi considerati dall'art. 17, comma 4-*bis*, TUE, quale sostituito ad opera dell'art. 10, lett. *h*), del d.l. 76 del 2020.

¹⁴ Cfr., di recente, Cass., Sez. 3, n. 14725 del 09/01/2019, Caroti, *C.E.D.*, Rv. 275387-02.



più ampio, e comunque non predeterminato (questa seconda interpretazione avrebbe consentito di ricondurre alla disciplina in parola, ad es., le c.d. “baracche di cantiere”, che, in relazione a lavori di una certa entità – tipo la costruzione di un palazzo – hanno un orizzonte temporale di precarietà certamente non breve). La attuale formulazione della norma depone ora, decisamente, per la prima opzione interpretativa: posto che il nuovo termine di centottanta giorni comprende espressamente i tempi di “allestimento” e “smontaggio”, si rafforza la tesi che si tratti del lasso temporale massimo di mantenimento dell’opera, dal momento dell’inizio dell’installazione a quello in cui il sito viene completamente sgomberato, per poter considerare libera l’attività. Se così è, c’è allora da chiedersi come debbano considerarsi le opere oggettivamente temporanee (si ripensi all’esempio delle baracche di cantiere) che, per la finalità cui sono destinate, debbono necessariamente essere mantenute più a lungo e che tuttavia non determinano una permanente trasformazione del territorio.

Tenendo conto di quanto osservato nel precedente paragrafo, la notazione impone di ritenere che la disposizione contenuta nel novellato art. 6, comma 1, lett. *e bis*), TUE non esaurisca né la disciplina delle opere stagionali, nella più ampia accezione delineata dai risalenti orientamenti giurisprudenziali di cui si è dato conto, né quella delle opere precarie. Più limitatamente, la norma individua la disciplina applicabile per quella categoria di interventi che, genericamente, potremmo definire “opere temporanee eseguibili in regime di attività edilizia libera”. Al di fuori del suo campo di operatività, obiettivamente circoscritto - com’è peraltro naturale che sia in un sistema complesso in cui le trasformazioni del territorio sono assoggettate a regimi via, via più articolati in funzione dell’ingravescente impatto delle opere sul piano urbanistico-edilizio – vi è spazio per la riconduzione di altri interventi, *lato sensu* riconducibili alle opere stagionali come a quelle precarie, alle alternative discipline previste dagli artt. 6 *bis*, 10, 22 e 23 TUE. Così, come le opere stagionali caratterizzate dalla permanenza nel tempo attraverso la loro ciclica, annuale, installazione con mantenimento per alcuni mesi debbono ritenersi soggette al regime delle nuove costruzioni (con la conseguenza che in caso di mancato ottenimento del permesso di costruire, o della s.c.i.a. ad esso alternativa, sarà integrato il reato di costruzione *sine titulo* previsto dall’art. 44, comma 1, TUE), le opere precarie, dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee che non si esauriscano in centottanta giorni (compresi i tempi di montaggio e smontaggio) saranno riconducibili alla disciplina, che ha portata residuale, della c.i.l.a. di cui all’art. 6 *bis*, comma 1, TUE, con la conseguenza che, in caso di mancata comunicazione, l’illecito avrà rilevanza soltanto amministrativa, ai sensi dell’ultimo comma della citata disposizione.

5. Il nuovo regime dei manufatti installati nelle strutture ricettive all’aperto.



Come già si è accennato, in sede di conversione del decreto-legge, all'art. 10 è stato inserito il comma 2-*bis*, che sostituisce la disposizione di cui all'art. 3, comma 1, lett. e.5), TUE, prevedendo che l'installazione di manufatti leggeri e di strutture, anche mobili, utilizzati per finalità abitative o *lato sensu* produttive sia soggetta al previo rilascio del permesso di costruire a meno che si tratti di opere precarie nel senso più sopra delineato, ovvero che – e la novella ha inciso su questa seconda deroga – si tratti di interventi effettuati nell'ambito delle «strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico»¹⁵. Se la previgente disposizione si limitava ad escludere l'applicazione della disciplina sulle nuove costruzioni, con conseguente necessità del permesso di costruire, laddove l'installazione dei suddetti manufatti avvenisse «in conformità alle normative regionali di settore», nella formulazione novellata essa, per un verso, precisa che la deroga riguarda la considerazione «delle tende e delle unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione, e loro pertinenze e accessori, che siano collocate, anche in via continuativa», nelle richiamate strutture ricettive; per altro verso, richiede che i manufatti «non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno e presentino le caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive previste dalle normative regionali di settore ove esistenti».

Sotto quest'ultimo punto di vista, la differente formulazione della norma sembra priva di concreta rilevanza quanto alla conformità - già prevista - con la disciplina regionale di settore, mentre il *quid novi* concerne la necessaria assenza di “collegamenti permanenti” tra i manufatti ed il terreno. La precisazione - che potenzialmente restringe l'ambito di applicabilità della disposizione in deroga, recuperando in parte la più stringente disposizione che vigeva prima della modifica della lett. e.5) dell'art. 3, comma 1, TUE effettuata dall'art. 52, comma 2, l. 28 dicembre 2015, n. 221¹⁶ - si pone nel solco del quadro normativo più sopra tracciato, rafforzando la conclusione che una permanente trasformazione del territorio deve passare attraverso quella più penetrante forma di preventivo controllo da parte dell'autorità comunale che postula il rilascio del permesso di costruire. Nella stessa direzione converge, sia pur con qualche ambiguità, l'altro profilo di novità della modifica apportata, laddove si specifica che la deroga concerne strutture di per sé non stabilmente ancorate al suolo - si parla espressamente di tende e unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione (ciò che sembrerebbe escludere, ad es., le *roulottes* o i *campers* privati delle ruote) – ancorché collocate in via continuativa nei campeggi o similari strutture ricettive. La “continuità dell'utilizzo” – e questo profilo, invece, sembra ampliare l'ambito di applicabilità della deroga al

15 Tra le strutture ricettive all'aperto, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, approvato con d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, rientrano, giusta le rispettive definizioni contenute nella disposizione: a) i villaggi turistici; b) i campeggi; c) i campeggi nell'ambito delle attività agrituristiche; d) i parchi di vacanza. Cfr. anche art. 6, l. 17 maggio 1983, n. 217 (legge quadro per il turismo).

16 La quale, nella versione risultante dall'art. 42, comma 4, d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv., con modif., dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, espressamente qualificava come nuove costruzioni anche i manufatti leggeri indicati nella disposizione e non «diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti».



regime del permesso di costruire – oggettivamente cozza con quella temporaneità che si è visto contraddistinguere il concetto di opere precarie/stagionali. La menzionata, oggettiva, ambiguità può forse trovare una qualche forma di ragionevole spiegazione nel rilievo che l'impatto dei manufatti, pur scontando un loro continuativo (e non transitorio) utilizzo, non è tuttavia destinato a modificare il territorio in via permanente, sia perché l'ubicazione delle strutture sul suolo è suscettibile di continua variazione, sia, soprattutto, perché la legittimazione dei pur sempre “provvisori” insediamenti sta e cade con la gestione autorizzata dell'area ricettiva: laddove questa dovesse venir meno, tutte le strutture “precarie” installate in assenza di permesso di costruire dovrebbero essere immediatamente rimosse. Per altro verso, il riferimento alla conformità alle normative regionali di settore – che la nuova formulazione della norma ha cura di espressamente ancorare anche alle “caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive” – richiama all'osservanza di parametri urbanistici fissati in via generale dalle competenti amministrazioni onde assicurare che la rotazione degli insediamenti connessa alla gestione di un'area turistico-ricettiva all'aperto si inserisca comunque in modo armonico nella programmazione territoriale, sia quanto al profilo estetico, sia quanto all'incidenza sul carico urbanistico. Secondo giurisprudenza consolidata, la mancata osservanza della normativa di settore, laddove incida sull'assetto del territorio comportandone la trasformazione in violazione disciplina urbanistica, integra il reato di lottizzazione abusiva¹⁷.

6. Strutture amovibili su piazze e strade di interesse artistico o storico: in quali casi non è più necessaria l'autorizzazione culturale o paesaggistica?

La disciplina d'urgenza in commento si occupa di opere non permanenti anche con un'altra disposizione, l'art. 10, comma 5, d.l. 76/2020, che esclude la necessità dell'autorizzazione culturale del soprintendente e dell'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di strutture amovibili su talune aree definibili quali beni culturali, ciò che sembra pertanto restringere il campo di applicazione delle disposizioni penali di cui agli artt. 169 e 181 d.lgs. 42/2004. Si prevede, in particolare, che «non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli articoli 21, 106, comma 2-bis, e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, la posa in opera di elementi o strutture amovibili sulle aree di cui all'articolo 10, comma 4,

¹⁷ Cass., Sez. 3, n. 8970 del 23/01/2019, Scifoni, *C.E.D.*, Rv. 275929, secondo cui integra il reato di lottizzazione abusiva la realizzazione, all'interno di un'area adibita a campeggio, di una struttura ricettiva che presenta le caratteristiche di un insediamento residenziale stabile, posto che il campeggio presuppone allestimenti e servizi finalizzati alla sosta o ad un soggiorno occasionale e limitato nel tempo; nello stesso senso: Cass., Sez. 4, n. 13496 del 15/02/2017, Chiesa, *C.E.D.*, Rv. 269399; Cass., Sez. 3, n. 41479 del 24/09/2013, Valle, *C.E.D.*, Rv. 257734.



lettera g), del medesimo Codice, fatta eccezione per le pubbliche piazze, le vie o gli spazi aperti urbani adiacenti a siti archeologici o ad altri beni di particolare valore storico o artistico».

Si tratta di una disposizione che presenta innanzitutto un deficit di tassatività, perché – posto che l'art. 10, comma 4, lett. g), d.lgs. 42 del 2004 menziona «pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico»- se il riferimento ai siti archeologici può essere ritenuto sufficientemente preciso, non sono invece chiaramente identificabili i “beni di particolare valore storico o artistico” la cui costruzione nelle adiacenze (anche questo, concetto un po' vago) fa residuare la necessità della richiesta delle autorizzazioni. Opportuna, pertanto, è l'aggiunta apportata a tale disposizione dalla legge di conversione, con cui si è demandato ad un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, di definire le “modalità di attuazione” della nuova previsione.

Al di là di quest'aspetto, come si diceva la disposizione sembra apparentemente intesa a restringere l'ambito di efficacia dei reati previsti dagli artt. 169 e 181 d.lgs. 42 del 2004 e, quindi, ad operare una depenalizzazione delle fattispecie descritte, riferite alla mera natura – qualificata come “amovibile” – delle strutture realizzate, anche a prescindere, stando al tenore letterale della norma, dalla oggettiva temporaneità (stagionalità e/o precarietà) di utilizzo e dalle dimensioni dell'opera.

La disposizione si inserisce, peraltro, in un *trend* di progressiva liberalizzazione che anche nella materia in esame ha caratterizzato la più recente attività di normazione. Ci si riferisce, in particolare, all'esclusione dall'autorizzazione paesaggistica prevista dal d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (*Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*). L'art. 2 di tale decreto (rubricato “*interventi ed opere non soggetti ad autorizzazione paesaggistica*”) esclude la necessità dell'autorizzazione paesaggistica per gli interventi e le opere di cui all'Allegato «A» del decreto, tra cui figurano le seguenti:

A.16. 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;

A.17. installazioni esterne poste a corredo di attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero, costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, manufatti ornamentali, elementi ombreggianti o altre strutture leggere di copertura, e prive di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo.



Se con riferimento alle opere considerate nell'allegato *sub* A.16, stante la loro obiettiva natura e funzione temporanea, l'esclusione dell'autorizzazione può apparire ragionevole e legittima¹⁸, non altrettanto può dirsi – ad avviso di chi scrive – per quelle indicate *sub* A.17, qualora alla disposizione dovesse darsi una lettura ampia. La natura secondaria della fonte normativa, tuttavia, consentiva dei margini interpretativi per ridurne (se non proprio escluderne) la portata laddove obiettivamente contrastante con la generale previsione di legge di cui agli artt. 146 e 149 d.lgs. 42/2004¹⁹.

La disposizione contenuta nella recentissima “novella”, invece, ha carattere di fonte primaria, sicché non potrebbero muoversi obiezioni quanto alla astratta forza derogatoria. Occorre, tuttavia, chiedersi quale sia il senso della norma e se davvero la stessa – peraltro, con riguardo ad alcune soltanto delle aree vincolate – abbia inteso derogare al generale principio per cui qualsiasi attività in grado di astrattamente incidere sui beni culturali e paesaggistici vincolati richiede l'autorizzazione della competente autorità preposta alla tutela, pena la sanzione penale. La giurisprudenza di legittimità sul punto è stata sino ad oggi consolidata: il reato di pericolo di cui all'art. 181, comma 1, del d.lgs. 24 febbraio 2004, n. 42 è configurabile anche nel caso di realizzazione di manufatti precari o facilmente amovibili, essendo assoggettabile ad autorizzazione ogni intervento modificativo, con esclusione delle sole condotte che si palesino inidonee, anche in astratto, a compromettere i valori del paesaggio²⁰. Quanto all'irrelevanza dei materiali utilizzati per realizzare le opere ed alla loro più o meno facile amovibilità rispetto alla necessità di munirsi dei provvedimenti autorizzatori, la giurisprudenza di legittimità, pur per lo più resa con riguardo ai reati urbanistici, ma con principi certamente validi anche per quelli culturali e paesaggistici, è del pari granitica²¹.

Se si volesse interpretare la nuova disposizione del d.l. 76/2020 come derogatoria rispetto ai cennati, consolidati, principi, ad avviso di chi scrive si darebbe alla stessa un'interpretazione irragionevole sul piano sistematico, perché si escluderebbe la necessità dell'autorizzazione per opere realizzate in aree soggette a particolare tutela in quanto definibili come beni culturali ai sensi dell'art. 10 d.lgs. 42/2004 – sia pur con le eccezioni indicate – mentre il carattere amovibile delle

18 Per la necessità di una stretta interpretazione v., però, Cass., Sez. 3, n. 15125 del 24/10/2017, Moretti, *C.E.D.*, Rv. 272587; sulla stessa linea, con riguardo alle disposizioni regolamentari del precedente d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, v. Cass., Sez. 3, n. 29080 del 19/03/2015, Palau, *C.E.D.*, Rv. 264183.

19 Su questa linea, cfr. Cass., Sez. 3, n. 1053 del 25/09/2019, dep. 2020, D'Agostino, *C.E.D.*, Rv. 277506, secondo cui, in tema di reati paesaggistici, le previsioni del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, che individuano taluni interventi in aree sottoposte a vincolo i quali, per la mancanza di impatto sul bene tutelato, non richiedono il rilascio di autorizzazione paesaggistica, hanno natura regolamentare, dovendo, pertanto, essere interpretate in modo conforme alle disposizioni del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e con esclusione di qualsiasi possibilità di estensione analogica che possa ampliarne il campo di operatività.

20 Cass., Sez. 3, n. 39429 del 12/06/2018, Scrocchi, *C.E.D.*, Rv. 273903; Cass., Sez. 3, n. 38525 del 25/09/2012, Grusso, *C.E.D.*, Rv. 253690. Negli stessi termini, con specifico riguardo al reato di cui all'art. 169 d.lgs. 42/2004, v. Cass., Sez. 3, n. 47258 del 21/07/2016, Tripi e a., *C.E.D.*, Rv. 268495.

21 Cass. Sez. 3, n. 5821 del 15/01/2019, Saimir, *C.E.D.*, Rv. 275697; Sez. 3, n. 966 del 26/11/2014, dep. 2015, Manfredini, *C.E.D.*, Rv. 261636; Sez. 3, n. 37572 del 14/05/2013, Doppio e a., *C.E.D.*, Rv. 256511; Sez. 3, n. 22054 del 25/02/2009, Frank, *C.E.D.*, Rv. 243710.



strutture resterebbe irrilevante quanto alla necessità dell'autorizzazione paesaggistica per opere realizzate sulle aree vincolate *ex lege* alla luce dei generali criteri di cui all'art. 142 d.lgs. 42 del 2004.

Sembra preferibile, pertanto, l'interpretazione secondo cui l'amovibilità delle strutture che per l'art. 10, comma 5, d.l. 76/2020 non richiede la preventiva autorizzazione culturale o paesaggistica debba essere indicativa della minima entità dell'opera e, conseguentemente, della sua sostanziale irrilevanza, già in astratto, rispetto alla necessaria tutela del bene vincolato, con la conseguenza, ad es., che non potrà dirsi lecita la costruzione senza autorizzazione di un ampio *dehors* con copertura e, magari, pareti in legno (o altro materiale di per sé amovibile e non fissato rigidamente al suolo) realizzato, nel centro di una città d'arte, in una piazza di interesse artistico o storico (sia pur di "non particolare valore") che costituisca bene culturale ai sensi dell'art. 10, comma 4, lett. g), d.lgs. 42/2004. Del resto, il già citato d.P.R. 31/2017 – che parimenti si pone in una prospettiva di *deregulation* – continua a prescrivere la necessità dell'autorizzazione paesaggistica, sia pur semplificata, per la seguente tipologia di opere, inserita nell'Allegato B:

B.26. verande e strutture in genere poste all'esterno (*dehors*), tali da configurare spazi chiusi funzionali ad attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero; installazione di manufatti amovibili o di facile rimozione, consistenti in opere di carattere non stagionale e a servizio della balneazione, quali, ad esempio, chioschi, servizi igienici e cabine; prima collocazione ed installazione dei predetti manufatti amovibili o di facile rimozione aventi carattere stagionale.

Come si comprende alla disposizione regolamentare appena richiamata, ciò che rileva per ritenere necessario il preventivo controllo sulle opere effettuate sui beni culturali e paesaggistici – sia pur affidato alla forma dell'autorizzazione semplificata – è la oggettiva destinazione non temporanea delle opere, e non la loro più o meno facile amovibilità. L'autorizzazione – sia pur nella forma semplificata – viene infatti mantenuta, da un lato per le opere a servizio della balneazione «di carattere non stagionale» (dunque, permanenti), d'altro lato per la prima collocazione di opere stagionali, intese nel senso di suscettibili di ciclica installazione negli anni successivi (anche queste, pertanto, sostanzialmente permanenti).

Anche a proposito della concreta operatività della nuova disposizione con riferimento al tema qui sollevato, il decreto ministeriale attuativo previsto dalla legge potrebbe circoscriverne la portata in armonia con le chiare direttrici di sistema.



7. Il temporaneo utilizzo di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico o dal titolo: un'inedita disposizione finalizzata ad iniziative di interesse pubblico o generale.

Se alcune delle disposizioni contenute nella legislazione d'urgenza in commento mirano a rafforzare la necessità che gli immobili siano esclusivamente destinati all'uso previsto nel titolo abilitativo che ne ha consentito la realizzazione – ciò che evidentemente risponde all'esigenza di evitare che la programmazione urbanistica comunale sia surrettiziamente alterata da utilizzi non conformi agli strumenti urbanistici, tali magari di incidere sensibilmente sulla pianificazione – in sede di conversione del decreto-legge si è introdotta un'inedita disposizione che sembra andare nell'opposta direzione, sia pur per finalità di interesse generale e con il richiamo al rispetto di doverose cautele.

Quanto al primo profilo, merita fuggacemente accennare all'art. 1, comma 1, lett. *d*), d.l. 76/2020, che, modificando anche la rubrica dell'art. 9-*bis* TUE²², ha inserito il nuovo comma 1-*bis*, nel quale si chiarisce espressamente che, laddove possibile, per valutare lo stato legittimo dell'immobile – qui in particolare inteso rispetto alla regolarità della sua esistenza, consistenza e conformazione – e stabilire quindi se vi siano state modifiche e se le stesse siano lecite oppure no, occorre fare riferimento ai titoli abilitativi rilasciati per la costruzione, per la sua sanatoria o per i successivi interventi autorizzati. Si indicano poi criteri di prova alternativi laddove manchino i titoli. Se questa disposizione non sembra foriera di particolari novità, né presenta problemi interpretativi, più significativa appare invece la connessa sostituzione di una disposizione caratterizzata da qualche profilo di ambiguità. L'art. 10, comma 1, lett. *m*), d.l. 76/2020 ha infatti sostituito l'art. 23-*ter*, comma 2, TUE: mentre nella previgente versione si stabiliva che «la destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile», nella disposizione novellata si legge che «la destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-*bis*, comma 1-*bis*». Posto che – di regola – le singole unità immobiliari hanno un'unica destinazione d'uso (residenziale, commerciale, alberghiera...), mentre gli immobili che contengono plurime unità immobiliari aventi diversa destinazione d'uso (si pensi ai grandi fabbricati ubicati in città, dove spesso a piano terra vi sono negozi/esercizi commerciali/uffici e ai piani superiori abitazioni residenziali) non hanno una loro, distinta, destinazione, l'ambiguo concetto di “destinazione d'uso prevalente” è stato correttamente abbandonato e si specifica che anche per la destinazione d'uso fa fede il titolo²³, ed è esclusivamente con questo – e con le eventuali distinzioni fissate in relazione a singole porzioni del fabbricato o dell'unità immobiliare – che ci si dovrà confrontare.

22 Alle previgenti parole “*Documentazione amministrativa*” – riferite all'ipotesi disciplinata dall'unico, originario, comma – si aggiungono quelle “*e stato legittimo degli immobili*”, concernenti l'ipotesi di nuovo conio regolata dal vigente comma 1-*bis*.

23 Sulla necessità di guardare al titolo abilitativo per stabilire la destinazione d'uso dell'immobile, peraltro, v. già App. Brescia 28 ottobre 2000, Ligossi e aa., in *Riv. Giur. Urb.*, 2001, 413.



Quanto al secondo dei cennati profili, va rimarcato l'inserimento nel testo unico edilizia del nuovo art. 23-*quater*, rubricato *usi temporanei*. Come si accennava, la disposizione legittima i comuni a consentire l'utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico a condizione che ricorrano determinati presupposti. Si prevede, innanzitutto, che il diverso uso temporaneo possa «riguardare immobili legittimamente esistenti» - dunque, non abusivi - «ed aree sia di proprietà privata che di proprietà pubblica, purché si tratti di iniziative di rilevante interesse pubblico o generale» (comma 2), correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali indicati nel primo comma della disposizione, vale a dire: «attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale» (comma 1). L'uso temporaneo dev'essere disciplinato da un'apposita convenzione destinata a regolare: la durata (e le possibili proroghe) del temporaneo utilizzo e le relative modalità; le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche per il ripristino dell'uso originario una volta giunti alla scadenza della convenzione; le garanzie e le penali per eventuali inadempimenti agli obblighi convenzionali. Si aggiunge che «la stipula della convenzione costituisce titolo per l'uso temporaneo e per l'esecuzione di eventuali interventi di adeguamento che si rendano necessari per esigenze di accessibilità, di sicurezza negli ambienti di lavoro e di tutela della salute, da attuare comunque con modalità reversibili, secondo quanto stabilito dalla convenzione medesima» (comma 4). Trattandosi di interventi circoscritti agli specifici scopi indicati, e comunque tali da poter essere eliminati una volta cessato l'uso temporaneo – sempre che, deve ritenersi, non siano incompatibili con la legittima destinazione degli immobili e delle aree – sembra di poter dire che gli stessi, qualora effettuati su immobili esistenti, non potranno superare i limiti della manutenzione ordinaria o straordinaria, mentre laddove consistano in nuove installazioni su terreno inedificato dovranno mantenersi, anche con riguardo alla scelta della tipologia costruttiva e dell'ancoraggio al suolo, nei limiti delineati dalla obiettiva precarietà, con necessaria rimozione al termine del periodo convenuto. La nuova disposizione, di fatti, è inequivoca nello stabilire che «l'uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate» (comma 5) e soltanto in quest'ottica il nuovo istituto, di carattere comunque eccezionale, può dirsi conforme alle linee fondamentali di sistema, sicché, pur non precisando la legge termini di durata massima dell'utilizzo in deroga agli strumenti urbanistici e/o al titolo, questa, comprensiva delle proroghe già inizialmente previste, non potrà ovviamente superare criteri di ragionevolezza e, tantomeno, essere indebitamente sfruttata per aggirare i limiti derivanti dalla pianificazione e dalle modalità previste per le sue varianti, finendo col rendere definitivo ciò che invece è necessariamente transitorio. L'art. 23-*quater* TUE rimette comunque alla legislazione regionale (comma 8) l'eventuale previsione di norme di maggior dettaglio e affida al consiglio comunale (comma 7) l'individuazione dei criteri e degli indirizzi per l'attuazione delle nuove disposizioni da parte della giunta comunale, prevedendo inoltre che, laddove si tratti di immobili o aree di proprietà pubblica, il soggetto gestore sia individuato mediante procedure di evidenza pubblica e che, in tali casi, la convenzione specifichi altresì le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi (comma 6).