

Gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa sulle pertinenzialità delle piscine

Giulio Salvatore Ceraso *

La qualificazione giuridica delle piscine ha dato luogo, nel tempo, a un acceso dibattito e alla formazione di un orientamento giurisprudenziale non del tutto uniforme¹. Proprio muovendo da tale contesto, il Giudice amministrativo ha ritenuto condivisibile quell'indirizzo secondo il quale la distinzione tra piscina quale nuova opera edilizia e manufatto quale pertinenza non può essere risolta sulla base di affermazioni astratte o generalizzazioni, ma richiede un'analisi puntuale delle caratteristiche concrete dell'intervento, da svolgersi caso per caso, con particolare attenzione alle dimensioni e alla funzione dell'opera².

Il C.G.A., con la sentenza n. 926 del 26 novembre 2024³, ha introdotto un criterio interpretativo innovativo per stabilire quando una piscina possa qualificarsi come pertinenza edilizia e, di conseguenza, quando non sia necessario il rilascio di un autonomo permesso di costruire⁴.

In questa prospettiva, i Giudici hanno richiamato e fatto proprio il principio formulato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 6644 del 2019, secondo cui l'installazione di una piscina di dimensioni non rilevanti rientra nell'ambito delle pertinenze edilizie e non determina violazione degli indici urbanistici né incremento del carico urbanistico, trattandosi di un manufatto privo di autonoma rilevanza e destinato, esclusivamente, al servizio dell'immobile principale⁵. In linea generale, dunque, una piscina realizzata all'interno di una proprietà privata, ad uso esclusivo della stessa, non costituisce un'entità immobiliare autonoma, ma si pone quale elemento accessorio dell'edificio preesistente⁶.

Il C.G.A. ha tuttavia ritenuto necessario precisare ulteriormente i criteri di valutazione. In primo luogo, occorre verificare che la piscina ricada all'interno di un'unica proprietà privata e che l'accesso alla stessa avvenga tramite un unico ingresso. Accertato ciò, assume rilievo decisivo la valutazione delle dimensioni del manufatto, poiché, secondo l'orientamento giurisprudenziale

* *Avv. del Foro di Patti.*

¹ Sul dibattito giurisprudenziale e dottrinale in tema di piscine e titoli edilizi, si segnala S. TUCCILLO, *Piscine e titoli abilitativi tra nuova costruzione e pertinenza*, Urbanistica e appalti, 2018, p. 233 ss.

² In termini generali, sull'esigenza di una valutazione caso per caso delle opere edilizie, v. P. URBANI – F. CARINGELLA, *Diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, spec. cap. IV.

³ Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Sezione giurisdizionale); Sentenza del 26 novembre 2024; N. 926/2024 REG.PROV.COLL.; N. 12/2023 REG.RIC.; Rel. Cons. Antonino Caleca; Parti: OMISSIS, OMISSIS, OMISSIS c. Comune di Venetico (non costituito) e OMISSIS (non costituito); causa avente ad oggetto la qualificazione edilizia della piscina come pertinenza o nuova opera edilizia (ricorso in appello avverso la sentenza del TAR Sicilia – Sez. staccata di Catania, n. 1508/2022).

⁴ Sul progressivo superamento di criteri meramente tipologici nella qualificazione degli interventi edilizi, v. G. FALCON, *Il permesso di costruire tra tipicità degli interventi e valutazione funzionale dell'opera*, Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2018, p. 321 ss.

⁵ Con specifico riferimento alla nozione di pertinenza urbanistica, si pensi a S. AMOROSINO, *Le pertinenze urbanistiche ed edilizie*, Urbanistica e appalti, 2020, p. 45 ss.

⁶ Sul carattere accessorio delle opere prive di autonomia immobiliare, cfr. già M.S. GIANNINI, *Diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 178 ss.

prevalente, la natura pertinenziale può essere riconosciuta solo a piscine di dimensioni non rilevanti, meglio se contenute o comunque modeste⁷.

Il Giudice siciliano, con la pronuncia in commento, non si discosta da tali parametri interpretativi, ma ritiene di doverne affinare l'applicazione. In particolare, osserva come, ai fini della valutazione della "rilevanza" delle dimensioni, il criterio tradizionalmente utilizzato – quello della superficie dello specchio d'acqua, espressa in metri quadrati – non sia il più idoneo⁸. Al suo posto, il C.G.A. propone di assumere quale unità di misura più significativa il metro lineare, ossia la lunghezza massima del segmento rettilineo percorribile da un nuotatore tra i due punti più distanti della piscina⁹.

La misurazione della superficie complessiva non risulta pienamente perspicua rispetto alla finalità di verificare la pertinenzialità dell'opera, soprattutto se si considera che le piscine, in particolare quelle che ambiscono a essere qualificate come pertinentziali, non presentano sempre forme regolari. La critica di fondo all'utilizzo del parametro spaziale muove dalla considerazione che il carattere pertinenziale di una piscina deve essere ancorato, in via essenziale, alla sua inidoneità allo svolgimento del nuoto, sia esso agonistico, preagonistico o anche secondo il Giudice adito soltanto amatoriale¹⁰.

Questo approccio di disancorare la qualificazione edilizia dal solo dato superficiale trova corrispondenza nel consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la piscina, anche di ridotte dimensioni, è spesso considerata nuova costruzione qualora non risulti funzionalmente e quantitativamente asservita all'edificio principale, in quanto struttura edilizia che incide in modo durevole sul territorio e può svolgere una funzione autonoma rispetto all'abitazione¹¹.

Laddove, infatti, una piscina, per le sue dimensioni ridotte, sia strutturalmente incapace di consentire un'attività natatoria vera e propria, essa non può assolvere ad altra funzione se non quella di ornamento o di semplice comodità dell'immobile principale, migliorandone la fruibilità sotto il profilo estetico o climatico, ma restando priva di una propria autonoma utilità economico-sociale¹². Finché la piscina è idonea unicamente a consentire un uso ludico o rinfrescante, senza possibilità di nuotare, essa non eccede la funzione pertinenziale rispetto all'edificio cui accede¹³.

Da qui la scelta del Collegio di sostituire al parametro della superficie quello della lunghezza massima, in quanto solo quest'ultimo appare intrinsecamente collegato all'attitudine natatoria del

⁷ Quanto al rilievo delle dimensioni quale indice della pertinenzialità, v. R. FERRARA, *Manuale di diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2022.

⁸ Sul mutamento del criterio di valutazione delle dimensioni della piscina, con particolare riguardo al superamento del parametro della superficie in favore di quello della lunghezza massima, si segnala il commento di A. LOMBARDO, *La piscina è pertinenza se il C.G.A. riscrive le regole*, in *Urbanistica in Sicilia*, 2024, il quale evidenzia come l'adozione del metro lineare consenta di ancorare la qualificazione edilizia dell'opera alla sua concreta idoneità allo svolgimento del nuoto, riducendo i margini di arbitrarietà applicativa.

⁹ Sull'intreccio tra funzione dell'opera e parametro dimensionale, si segnala A. POLICE, *Funzione e dimensione nel governo del territorio*, *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, p. 789 ss.

¹⁰ In ordine alla centralità dell'inidoneità allo svolgimento di attività sportive quale indice di pertinenzialità, cfr. G. PIPERATA, *La nozione di pertinenza nel diritto urbanistico*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, p. 1023 ss.

¹¹ Sul carattere "non pertinenziale" della piscina nella giurisprudenza tradizionale, che valorizza aspetti funzionali e di incidenza territoriale ai fini della qualificazione edilizia, si veda *Dossier piscine* (PTPL – Pertinenze e nuove costruzioni), secondo cui la piscina configura normalmente una nuova costruzione ex art. 3, comma 1, lett. e) del d.P.R. n. 380/2001 quando non risulti strettamente accessoria e di modesta entità rispetto all'edificio principale.

¹² Sul concetto di utilità economico-sociale dell'opera edilizia, si veda V. ITALIA, *Urbanistica e interessi pubblici*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 201 ss.

¹³ Con riferimento alle opere a uso meramente ludico o ornamentale, v. A. CROSETTI, *Opere accessorie e carico urbanistico*, *Giurisprudenza italiana*, 2020, p. 1567 ss.

manufatto. La lunghezza, infatti, consente di comprendere se la piscina sia concretamente utilizzabile per il nuoto o se, al contrario, sia destinata a un uso meramente accessorio¹⁴.

La lunghezza massima non deve essere misurata lungo uno dei lati della piscina, ma secondo la diagonale maggiore, nel caso di strutture poligonali, oppure secondo il diametro massimo, nel caso di piscine circolari, ellittiche o comunque di forma irregolare. È solo tale misura, intesa come massima distanza rettilinea astrattamente percorribile da un nuotatore, che può esprimere in modo attendibile l'idoneità o meno dell'opera allo svolgimento del nuoto¹⁵.

Pur riconoscendo che non esiste una soglia oggettiva e assoluta oltre la quale l'attitudine natatoria possa dirsi senz'altro presente, il Giudice siciliano ritiene necessario individuare parametri il più possibile oggettivi. A tal fine, il C.G.A. propone un confronto con le dimensioni delle piscine sportive¹⁶. La piscina olimpionica, lunga 50 metri, è indiscutibilmente idonea al nuoto in ogni sua forma; quella semiolimpionica, lunga 25 metri, è comunemente ritenuta adeguata almeno per l'attività preagonistica e amatoriale. Il Collegio, in termini certamente originali, ritiene che una simile attitudine, seppur limitata al nuoto amatoriale, possa ravvisarsi anche in vasche di lunghezza pari alla metà di quest'ultima, ossia 12,50 metri¹⁷.

Al di sotto di tale misura, invece, appare ragionevole dubitare della reale idoneità natatoria della piscina, poiché le fasi di partenza e di virata finiscono per occupare la maggior parte dello spazio disponibile. Ne consegue che le piscine la cui massima lunghezza, misurata secondo la diagonale o il diametro massimo, non superi i 12 metri possono essere considerate strutturalmente inadeguate al nuoto e, pertanto, qualificabili come pertinenze.

In termini applicativi, ciò comporta che, per una piscina rettangolare, la natura pertinenziale presuppone che la somma dei quadrati dei lati non ecceda il valore corrispondente a una diagonale di 12 metri, mentre, per una piscina di forma irregolare, non deve essere tracciabile alcun segmento rettilineo superiore a tale lunghezza. Un orientamento analogo, seppur espresso in modo meno articolato, era già rinvenibile nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, che in passato aveva valorizzato il dato della lunghezza per distinguere tra piscina pertinenziale e nuova costruzione¹⁸.

Ai fini dell'effetto conformativo della decisione, il Giudice siciliano ha dunque individuato nella misura di 12,50 metri – corrispondente alla metà della metà della lunghezza delle piscine olimpioniche – il limite massimo oltre il quale non è possibile riconoscere la natura pertinenziale dell'opera. Le piscine che presentino una diagonale o un diametro inferiore a tale soglia, e che siano realizzate su terreno privato a uso esclusivo dell'immobile principale, possono pertanto qualificarsi come pertinenze ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001, ferma restando la disciplina dei vincoli eventualmente insistenti sull'area¹⁹.

¹⁴ Sulla preferibilità di parametri funzionali rispetto a quelli meramente spaziali, si pensi a F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike Giuridica, 2024.

¹⁵ In tema di criteri tecnici di misurazione delle opere edilizie, cfr. G. SEVERINI, *Tecnica edilizia e qualificazione giuridica delle opere*, Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2022, p. 411 ss.

¹⁶ Quanto all'utilizzo del confronto con modelli edilizi standardizzati, v. M. CLARICH, *Il provvedimento amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 287 ss.

¹⁷ Sulla distinzione tra nuoto agonistico, preagonistico e amatoriale, si segnala ancora S. TUCCILLO, *Piscine e titoli abilitativi tra nuova costruzione e pertinenza*, cit., p. 245 ss.

¹⁸ Sul progressivo consolidarsi di un criterio fondato sulla lunghezza della vasca, v. G. MORBIDELLI, *Giurisprudenza amministrativa e governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 301 ss.

¹⁹ Con riferimento all'art. 3, comma 1, d.P.R. n. 380/2001, si veda L. DE LUCIA, *Il testo unico dell'edilizia*, Napoli, Jovene, 2020, p. 95 ss.

A ciò si aggiunge un ulteriore requisito dimensionale, rappresentato dalla profondità della vasca, che non deve raggiungere i 2 metri, al fine di escludere qualsiasi utilizzo subacqueo o sportivo incompatibile con la funzione meramente accessoria dell'opera²⁰.

Nel quadro giurisprudenziale più ampio, si osserva inoltre che il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5807/2023, ha affermato che la realizzazione di una piscina, interrata o fuori terra, in zona vincolata integra in sé un intervento di nuova costruzione volumetricamente rilevante, che richiede non solo il permesso di costruire, ma anche la previa compatibilità paesaggistica, in quanto l'opera determina modifiche permanenti dello stato dei luoghi e un impatto significativo sull'ambiente circostante²¹.

La sentenza, infine, offre alcuni spunti di riflessione. Da un lato, il Giudice siciliano non ha potuto valorizzare, per ragioni temporali, l'art. 10, comma 5, della L.r. Siciliana n. 16/2016, che ammette espressamente la realizzazione di piscine pertinenziali prefabbricate interrate entro determinati limiti dimensionali, confermando implicitamente la possibilità stessa di qualificare una piscina come pertinenza²². Dall'altro, la decisione si caratterizza per l'approccio dichiaratamente dialogico, ponendosi come un contributo aperto al dibattito dottrinale e giurisprudenziale e come un invito ai giudici di primo grado, nonché agli operatori del diritto, a confrontarsi criticamente sul criterio proposto²³. Un atteggiamento che restituisce l'immagine di un giudice consapevole della complessità della materia e disponibile al confronto, e che merita senz'altro di essere apprezzato.

La pronuncia annotata costituisce, in un contesto come quello siciliano, fortemente segnato dal consumo di suolo, dalla frammentazione del territorio e dalla crescente vulnerabilità ambientale, un elemento di novità che merita di essere attentamente valorizzato. Essa si colloca, infatti, in una fase storica nella quale il diritto urbanistico ed edilizio è sempre più chiamato a misurarsi con istanze che travalicano la dimensione puramente conformativa dell'uso del suolo, per confrontarsi con esigenze di sostenibilità, resilienza territoriale e adattamento ai mutamenti climatici.

Il criterio elaborato dal C.G.A. Sicilia appare idoneo a realizzare un bilanciamento ragionevole tra, da un lato, l'esigenza di tutela del territorio e del paesaggio – che risulterebbe inevitabilmente compromessa da un'eccessiva agevolazione della realizzazione di piscine di grandi dimensioni, nel solco di un'interpretazione eccessivamente permissiva della nozione di pertinenza – e, dall'altro, quella di consentire una diffusione proporzionata, morfologicamente compatibile e funzionalmente accessoria di tali opere. In tal senso, la decisione si sottrae tanto a una logica meramente repressiva, quanto a una visione banalizzante dell'intervento edilizio minore, proponendo una lettura che valorizza la concretezza dell'opera e la sua effettiva incidenza sull'assetto del territorio.

La dottrina ha da tempo evidenziato come la nozione di pertinenza edilizia non possa essere interpretata in modo avulso dal contesto territoriale e ambientale in cui l'opera si inserisce, dovendo invece essere letta alla luce dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza che permeano l'intero sistema del governo del territorio²⁴. In questa prospettiva, la piscina pertinenziale, se contenuta nelle

²⁰ Cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, ult. ed., p. 684.

²¹ Sulla qualificazione della piscina come nuova costruzione in zona vincolata e sulla necessità del previo rilascio del permesso di costruire e dell'autorizzazione paesaggistica, si veda CONSIGLIO DI STATO, *Sentenza n. 5807 del 13 giugno 2023*, richiamata in A. TIRABOSCHI, *La realizzazione di una piscina in zona vincolata necessita del permesso di costruire*, StudioLegaleTrapani.it, 2023, che afferma la rilevanza volumetrica dell'opera e la conseguente necessità di compatibilità paesaggistica.

²² In ambito regionale siciliano, si segnala F. SAITTA, *La disciplina urbanistica in Sicilia*, Palermo, Flaccovio, 2017, p. 223 ss.

²³ Sul valore dialogico della giurisprudenza amministrativa, si pensi a G. ARENA, *Amministrazione di risultato e dialogo giurisprudenziale*, Diritto pubblico, 2021, p. 57 ss.

²⁴ Cfr. R. FERRARA, *Urbanistica e governo del territorio*, Torino, 2022, p. 189 ss.; F.G. SCOCA, *Diritto urbanistico*, Torino, 2023, p. 421 ss.

dimensioni e priva di autonoma rilevanza funzionale, non si traduce necessariamente in un aggravio del carico urbanistico, né in una compromissione apprezzabile del paesaggio, potendo anzi inserirsi in modo armonico nel tessuto edilizio esistente.

È in tale quadro che assume rilievo, pur con le dovute cautele, la riflessione sulle possibili funzioni indirette delle piscine pertinenziali, richiamata dal C.G.A. in termini non decisivi ma suggestivi. In territori come quello siciliano, caratterizzati da lunghi periodi di siccità, da un'elevata esposizione al rischio incendi e da aree rurali o periurbane spesso difficilmente accessibili ai mezzi di soccorso, la presenza di bacini idrici, ancorché di dimensioni ridotte, può assumere una valenza che trascende la sfera del mero interesse individuale. Non può revocarsi in dubbio, infatti, che una piscina renda disponibile una risorsa idrica stabile, potenzialmente fruibile dall'avifauna e, in determinate circostanze, utilizzabile come riserva d'acqua per interventi di emergenza, qualora accompagnata da adeguate prescrizioni tecniche, quali l'installazione di idrovore o sistemi di prelievo rapido.

Sotto questo profilo, non si tratta di attribuire alla piscina una funzione pubblica in senso proprio, né di giustificarne la realizzazione sulla base di utilità ambientali che restano, in ogni caso, accessorie e indirette. Piuttosto, si tratta di riconoscere che l'intervento edilizio minore, se correttamente dimensionato e regolato, può inserirsi in una logica di compatibilità territoriale che non è più rigidamente dicotomica – lecito/illecito, pertinenza/nuova costruzione – ma attenta alle ricadute complessive dell'opera sul contesto. Parte della dottrina²⁵ ha osservato, in termini più generali, come il diritto urbanistico contemporaneo sia chiamato a evolvere verso modelli capaci di integrare la tutela del paesaggio con forme di uso consapevole e responsabile del suolo, evitando sia il consumo indiscriminato, sia un immobilismo normativo che finisce per essere esso stesso disfunzionale.

In tale prospettiva, la scelta del C.G.A. di ancorare la pertinenzialità della piscina a parametri oggettivi e verificabili – quali la lunghezza massima della vasca e la profondità – appare condivisibile anche perché consente di evitare valutazioni discrezionali eccessivamente elastiche, che rischierebbero di legittimare interventi sostanzialmente elusivi della disciplina edilizia. Al contempo, essa lascia spazio a una diffusione controllata di piscine pertinenziali di modesta entità, che non alterano in modo significativo l'assetto del territorio e che possono, in alcuni contesti, contribuire indirettamente alla gestione delle risorse idriche e alla mitigazione di rischi ambientali.

In conclusione, la decisione del C.G.A. Sicilia si segnala non solo per l'innovatività del criterio dimensionale adottato, ma anche per l'approccio culturale che la sorregge: un approccio che rifiuta soluzioni aprioristiche e che invita a una lettura del diritto edilizio come strumento di governo equilibrato del territorio, capace di contemperare interessi pubblici e privati in una logica di sostenibilità. Resta affidato al futuro sviluppo giurisprudenziale e al confronto dottrinale il compito di verificare la tenuta di tale impostazione, ma è indubbio che la pronuncia annotata offra un contributo significativo a un dibattito che, soprattutto in contesti territoriali fragili come quello siciliano, non può più essere eluso.

²⁵ M.A. SANDULLI, *Ambiente, territorio e sviluppo sostenibile*, Milano, 2021, p. 97 ss.; G. MORBIDELLI, *Il consumo di suolo tra tutela del paesaggio e interessi economici*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, I, p. 233 ss.