

Pubblicato il 14/05/2019

Sent. n. 2567/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 527 del 2013, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Scognamiglio, Paolo Zinno, con domicilio digitale presso l'indirizzo PEC risultante dai registri di giustizia e domicilio fisico elettivo presso lo studio Paolo Zinno in Napoli, via F. Caracciolo n. 15;

contro

Comune di Napoli, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso da dagli avv.ti Bruno Crimaldi, Annalisa Cuomo, Anna Ivana Furnari, Giacomo Pizza, Anna Pulcini, Bruno Ricci, Gabriele Romano, Eleonora Carpentieri, Barbara Accattatis Chalons D'Oranges e Antonio Andreottola, con domicilio digitale presso l'indirizzo PEC risultante dai registri di giustizia e domicilio fisico elettivo in Napoli alla Piazza Municipio - Palazzo San Giacomo;

per l'annullamento

- ordinanza n. [omissis], notificata in data [omissis], con cui il Dirigente del Servizio Antiabusivismo e Condonò Edilizio del Comune di Napoli ordina il ripristino dello stato dei luoghi da eseguirsi entro il termine di 30 giorni dalla data di notifica, con demolizione dell'ampliamento a una preesistente volumetria di circa mq. 20, nonché di una veranda di circa mq. 40 x 2,70 di h. con copertura a falda in lamiera coibentate sorretta da scatolari in ferro, allocata sul terrazzo a livello dell'immobile sito in Napoli, in via [omissis];

- di ogni altro atto, presupposto, conseguente o comunque connesso al provvedimento impugnato se ed in quanto lesivo degli interessi della ricorrente, ivi compreso il verbale di sopralluogo degli Agenti della P.M. dell'U.O.S.A.E. n. [omissis].

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 17 aprile 2019 il dott. Michele Buonauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La ricorrente, nella qualità di proprietaria dell'appartamento sito a Napoli, in via [omissis], ha impugnato la disposizione dirigenziale del Comune di Napoli n. [omissis], con cui il Dirigente del Servizio Antiabusivismo e Condonò Edilizio del Comune di Napoli ordina il ripristino dello stato dei luoghi da eseguirsi entro il termine di 30 giorni dalla data di notifica, con demolizione dell'ampliamento a una preesistente volumetria di circa mq. 20, nonché di una veranda di circa mq.

40 x 2,70 di h. con copertura a falda in lamiera coibentate sorretta da scatolari in ferro, allocata sul terrazzo a livello.

1.1. Denuncia l'erroneità dei presupposti e la mancanza di motivazione, la violazione della normativa urbanistica ed edilizia, la violazione del legittimo affidamento in ragione del tempo trascorso dalla commissione dell'abuso, al sproporzionamento della sanzione demolitoria in luogo di quella pecuniaria, la violazione della garanzie di partecipazione al procedimento.

1.2. Il Comune si è costituito ed ha concluso per l'infondatezza dei motivi aggiunti.

1.3. All'udienza pubblica straordinaria del 17 aprile 2019, fissata nell'ambito del programma di smaltimento dell'arretrato dei Tribunali Amministrativi Regionali, il ricorso è trattenuto in decisione.

DIRITTO

2. Il ricorso è infondato.

2.1. Occorre premettere che a seguito di accertamenti effettuati da parte dei vigili urbani si è constatato che la ricorrente ha proceduto all'ampliamento di circa mq. 20 rispetto ad una preesistente volumetria, nonché alla chiusura di una veranda di circa mq. 40 x 2,70 di h. con copertura a falda in lamiera coibentate sorretta da scatolari in ferro allocata sul terrazzo a livello.

2.2. Giova evidenziare che l'intervento costituisce una vera e propria ristrutturazione, che necessitava del titolo abilitativo del permesso di costruire. In tal senso, sul piano qualificatorio, precipuo rilievo assumono la creazione di un nuovo volume, incidente anche sotto il profilo della alterazione dei prospetti e della sagoma dell'edificio.

In particolare la realizzazione di una veranda rappresenta un intervento di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio con incremento delle superfici e dei volumi, come tale, subordinato a permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, co., D.P.R. n. 380 del 2001, non essendosi, al riguardo, in giurisprudenza mai dubitato che: << Gli interventi edilizi che determinano una variazione planovolumetrica e architettonica dell'immobile nel quale vengono realizzati, quali le verande edificate sulla balconata di un appartamento, sono soggetti al preventivo rilascio del permesso di costruire. Ciò in quanto, in materia edilizia, una veranda è da considerarsi, in senso tecnico - giuridico, un nuovo locale autonomamente utilizzabile e difetta normalmente del carattere di precarietà, trattandosi di opera destinata a non sopperire ad esigenze temporanee e contingenti con la sua successiva rimozione, ma a durare nel tempo, ampliando così il godimento dell'immobile >> (T.A.R. Napoli sez. IV, 15/01/2015, n. 259). In particolare la chiusura di una veranda, a prescindere dalla natura dei materiali all'uopo utilizzati, costituisce comunque un aumento volumetrico, anche ove realizzata con pannelli in alluminio, atteso che, in materia urbanistico - edilizia, il presupposto per l'esistenza di un volume edilizio è costituito dalla costruzione di almeno un piano di base e due superfici verticali contigue, così da ottenere una superficie chiusa su un minimo di tre lati (Cfr. T.A.R. Napoli sez. IV, 15/01/2015, n. 259).

2.3. Pertanto è corretta la determinazione dell'amministrazione, secondo cui, venendo qui in rilievo nuove opere, le stesse sono da considerarsi abusive in quanto prive del necessario titolo edilizio, essendo necessario il permesso di costruire, ai sensi di quanto previsto dall'art. 10 comma 1 lett. c, d.P.R. n. 380 del 2001 (qualora comportino modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici), ovvero della d.i.a. cosiddetta "sostitutiva", ai sensi dell'art. 22, comma 3, d.P.R. citato (cfr. T.A.R. Napoli, sez. IV, 25/03/2011, n. 1746);.

3. Su tali premesse le censure prospettate non meritano positivo apprezzamento.

3.1. Non risulta pertinente il richiamo alla natura pertinenziale del nuovo manufatto. I ricorrenti lamentano un difetto di istruttoria che originerebbe dall'erronea qualificazione dell'intervento abusivo come di ristrutturazione, trattandosi – a loro parere - di opere manutentive e pertinenziali e comunque di modesta rilevanza, come tali assoggettabili a DIA e, quindi, che avrebbero potuto al più condurre all'irrogazione di una sanzione pecuniaria.

3.2.1. Il motivo è palesemente infondato, in quanto dalla documentazione prodotta in giudizio emerge che l'intervento posto in essere costituisce a tutti gli effetti una nuova costruzione, avendo comportato un aumento volumetrico e un mutamento del prospetto/sagoma dell'edificio, .

3.2.2. Il manufatto realizzato non può essere considerato una pertinenza a fini urbanistici.

Secondo una consolidata giurisprudenza (ex multis T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, 11 febbraio 2005, n. 365; T.A.R. Lazio, Sez. II, 4 febbraio 2005, n. 1036), infatti, occorre distinguere il concetto di pertinenza previsto dal diritto civile dal più ristretto concetto di pertinenza in senso urbanistico, che non trova applicazione in relazione a quelle costruzioni che, pur potendo essere qualificate come beni pertinenziali secondo la normativa privatistica, assumono tuttavia una funzione autonoma rispetto ad altra costruzione, con conseguente loro assoggettamento al regime del permesso di costruire.

In materia edilizia sono qualificabili come pertinenze solo le opere prive di autonoma destinazione e che esauriscano la loro destinazione d'uso nel rapporto funzionale con l'edificio principale, così da non incidere sul carico urbanistico (Cons. Stato Sez. IV, 10-05-2012, n. 2723; Cons. Stato Sez. IV, 18-10-2010, n. 7549; Cons. Stato Sez. IV, 31-03-2010, n. 1842).

Il vincolo pertinenziale in senso urbanistico è caratterizzato da un oggettivo nesso funzionale e strumentale tra cosa accessoria e principale, cioè da un nesso che non consenta, per natura e struttura dell'accessorio, altro che la destinazione della cosa a un uso pertinenziale durevole.

Ai fini urbanistici non possono ritenersi beni pertinenziali, con conseguente loro assoggettamento al regime proprio del permesso di costruire, gli interventi edilizi che, pur legati da un vincolo di servizio al bene principale, non sono tuttavia coesenziali ma ulteriori ad esso, in quanto suscettibili di un utilizzo in modo autonomo e separato e poiché occupano aree e volumi diversi (T.A.R. Basilicata, 29 novembre 2008 , n. 915).

Allo stesso modo la nozione di pertinenza va definita oltre che in ragione della necessità e oggettività del rapporto pertinenziale, anche in relazione alla consistenza dell'opera, che non deve essere tale da alterare in modo significativo l'assetto del territorio (T.A.R. Campania Napoli, sez. II, 26 settembre 2008 , n. 11309; Cons. Stato, Sez. V, n.5828/2000).

Il vincolo pertinenziale è, infatti, caratterizzato oltre che dal nesso funzionale, anche dalle dimensioni ridotte e modeste del manufatto rispetto alla cosa cui esso inerisce, per cui soggiace a permesso di costruire la realizzazione di un'opera di rilevanti dimensioni, che modifica l'assetto del territorio e che occupa aree e volumi diversi rispetto alla res principalis, indipendentemente dal vincolo di servizio o d'ornamento nei riguardi di essa (Cons. Stato Sez. IV, 20-02-2013, n. 1059).

Nel caso di specie, tenuto conto delle caratteristiche dell'intervento abusivo realizzato, come risultanti dalla parte motiva dell'ordine di demolizione, il manufatto in questione non può ritenersi pertinenza ai fini urbanistici, sì da escludere che lo stesso sia sottoposto al preventivo rilascio del permesso di costruire, non essendo coesenziale a un bene principale e potendo essere successivamente utilizzato anche in modo autonomo e separato e, infine, non essendo stato dimostrato il suo collegamento ad una esigenza effettiva oggettiva dello stabile cui accede.

La consistenza dell'opera realizzata, inoltre, è tale, per dimensioni e posizionamento, da alterare l'assetto della sagoma esterna dell'edificio.

3.3. Il vano creato con la chiusura della veranda non può essere considerato volume tecnico, non computabile nel calcolo della volumetria massima consentita, trattandosi quest'ultima di una nozione riferibile soltanto alle opere edilizie completamente prive di una propria autonomia funzionale, anche potenziale, in quanto destinate a contenere impianti serventi una costruzione principale, per esigenze tecnico-funzionali della costruzione stessa. L'intervento in questione, comportando un aumento di volumetria, esula dalla manutenzione straordinaria - limitata ad interventi necessari per rinnovare e sostituire parti di edifici o realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, senza alterazione di volumi e superfici delle singole unità immobiliari - e deve essere qualificato, come già detto, quale ristrutturazione edilizia.

4. Non assume rilievo il dedotto vizio di difetto di motivazione. L'ordine di demolizione di opere edilizie abusive non abbisogna di una particolare motivazione, atteso che il presupposto per la sua

adozione è costituito dalla constatata esecuzione delle opere in totale difformità dal permesso di costruire o in assenza dello stesso, sicché tale provvedimento è atto dovuto ed è sufficientemente motivato con l'affermazione dell'accertata abusività delle opere (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 21 febbraio 2006, n. 2194; T.A.R. Lazio, Sez. II, 25 maggio 2005, n. 4128).

5. Anche la successive censure, con le quali [omissis] si duole del fatto che l'Amministrazione non abbia tenuto conto del lungo tempo trascorso dalla realizzazione delle opere in questione, risultano palesemente infondate in quanto la repressione degli abusi edilizi, essendo collegata alla tutela dell'interesse pubblico all'ordinato sviluppo del territorio, non è soggetta a termini di decadenza o di prescrizione e può essere esercitata anche a notevole distanza di tempo dalla commissione dell'abuso (Cons. Stato, Sez. IV, 27 aprile 2004, n. 2529), sicché l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale, qualora sia decorso un notevole lasso di tempo dalla commissione dell'abuso edilizio, l'Amministrazione è tenuta a specificare la sussistenza dell'interesse pubblico alla eliminazione dell'opera realizzata o addirittura ad indicare le ragioni della sua prolungata inerzia, atteso che si sarebbe ingenerato un affidamento in capo al privato (T.A.R. Marche, 29 agosto 2003, n. 976; Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 1999, n. 286), può essere condiviso solo se riferito a situazioni assolutamente eccezionali nelle quali risulti evidente la sproporzione tra il sacrificio imposto al privato e l'interesse pubblico al ripristino della legalità violata (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 18 maggio 2005, n. 6497).

5.1. Né coglie nel segno l'evocato difetto di istruttoria relativamente al raffronto tra l'entità dell'abuso realizzato e la normativa urbanistica vigente.

La censura è palesemente destituita di fondatezza, in quanto la realizzazione di volumetria aggiuntiva senza alcun titolo legittimante comporta la violazione degli artt. 3, comma 1, lettera e.1 (che configura espressamente come intervento di nuova costruzione anche l'ampliamento dei manufatti esistenti all'esterno della sagoma esistente), 10 comma 1, lettera a) (che subordina al rilascio del permesso di costruire gli interventi di nuova costruzione) e 31, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001 (che prevede la sanzione della demolizione per gli interventi edilizi eseguiti in assenza del prescritto permesso di costruire), dal che si desume che l'Amministrazione ha correttamente ordinato la demolizione delle opere in questione, trattandosi di un intervento edilizio abusivo che ha determinato la realizzazione di nuovi volumi e nuove superfici, peraltro di rilevanti dimensioni.

6. Vanno poi disattese le residue censure che evocano la violazione delle garanzie di partecipazione al procedimento, che non sono state provate (atteso lo sviluppo procedimentale iniziato con un sopralluogo alla presenza del privato) e che, in ogni caso, dequotano a mera irregolarità non invalidanti secondo lo schema di cui all'articolo 21 octies della legge n. 241/1990.

7. In forza delle considerazioni svolte, il ricorso deve essere respinto perché infondato; le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - sede di Napoli (Sezione Quarta), definitivamente pronunciandosi sul ricorso, come in epigrafe proposto lo rigetta. Condanna la ricorrente al pagamento, in favore del Comune di Napoli, delle spese del presente giudizio, che liquida in complessivi euro 3.000,00 (tremila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 17 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Ida Raiola, Presidente FF

Michele Buonauro, Consigliere, Estensore

Fabrizio D'Alessandri, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Michele Buonauro

Ida Raiola

IL SEGRETARIO