

Pubblicato il 26/10/2020

Sent. n. 1331/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1152 del 2019, proposto da -OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Ripalta Borrelli e Antonio Borrelli, con domicilio eletto presso Ripalta Borrelli, in Cerignola, via Sestriere, 3;

contro

Comune di Stornara, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Assunta Marcella Stasulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; nei confronti

-OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato -OMISSIS- Carmela Ursi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la declaratoria di illegittimità

del silenzio inadempimento serbato dal Comune di Stornara in relazione all'atto di diffida del [omissis], depositato in data [omissis] prot. n. -OMISSIS-, con il quale si informava il Comune della natura abusiva dei lavori in corso presso il vano scala con accesso da via -OMISSIS- n. 46, e si invitava e diffidava formalmente l'Amministrazione comunale a sospendere immediatamente i lavori ancora in corso e ad adottare i provvedimenti repressivi di legge nei confronti dei trasgressori e, ove occorra, in relazione alla "Comunicazione di presunto abuso edilizio" rivolta dal sig. -OMISSIS- -OMISSIS- al Comando di Polizia Municipale il [omissis] prot. n. -OMISSIS-, nonché per l'accertamento dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere, ex art. 117 e 31 c.p.a.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Stornara e di -OMISSIS- -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2020 il dott. Alfredo Giuseppe Allegretta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 4.10.2019 e depositato in data 9.10.2019, -OMISSIS- -OMISSIS- adiva il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, al fine di ottenere le pronunce meglio indicate in oggetto.

Esponesse il ricorrente di essere proprietario di un appartamento a piano terra, sito in via -OMISSIS- in Stornara (FG).

In data [omissis] detto appartamento - identificato in catasto fabbricati del Comune di Stornara al -OMISSIS-- perveniva al ricorrente in forza di atto pubblico di donazione, con il quale riceveva altresì,

stante a quanto rappresentato in atti, anche il diritto di proprietà per la quota ideale pari ad un quarto, del vano scala di via -OMISSIS- -OMISSIS-, dal quale l'appartamento aveva ed ha l'accesso mediante una porta ubicata nel vano scala medesimo.

Attraverso lo stesso androne/vano scala era possibile accedere ad altro appartamento, posto a piano terra, identificato in catasto, al -OMISSIS-, e avente accesso da via -OMISSIS-.

In data [omissis], quest'ultima unità immobiliare veniva acquistata, con atto pubblico di compravendita, da -OMISSIS- -OMISSIS-.

Espone in fatto il ricorrente che ad [omissis], la -OMISSIS- iniziava ad effettuare una serie di lavori edili che interessavano sia l'appartamento di sua proprietà esclusiva posto a piano terra che il vano scala in comproprietà, in particolare delimitando tutta la parte sottostante la seconda rampa della scala con una parete in cartongesso, al fine di creare un nuovo vano e aprendo una nuova porta sulla parete perimetrale dell'appartamento, sicché, per l'effetto, una porzione del bene comune veniva sottratta alla sua funzione originaria e diventava parte integrante della residenza della controinteressata, comportando la definitiva esclusione del ricorrente dal godimento e dall'uso della detta porzione.

Preso atto di quanto sopra, il ricorrente si rivolgeva all'Amministrazione comunale, denunciando l'abusiva esecuzione delle opere e chiedendo l'attivazione di poteri di sospensione e repressione e diffidando altresì, con raccomandata del [omissis], la -OMISSIS- a provvedere all'immediato ripristino dello stato dei luoghi.

In data [omissis], a seguito della comunicazione del ricorrente, la Polizia Municipale di Stornara effettuava un sopralluogo sul posto e verificava che presso l'abitazione della -OMISSIS- erano in corso lavori edili e che "... nel vano scala si notava la presenza di una piccola struttura realizzata in cartongesso (adibita a ripostiglio) che la suddetta dichiarava che era stata realizzata già da tempo". La relazione di servizio, prot. n. -OMISSIS- del [omissis], veniva quindi trasmessa al Responsabile dell'Ufficio Tecnico in pari data, per gli eventuali adempimenti di competenza.

Esponendo ulteriormente il ricorrente che in data [omissis], la controinteressata aveva depositato comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) prot. n. -OMISSIS-, avente ad oggetto i lavori di ristrutturazione interna di un alloggio e fusione del sottoscala, posto al piano terra di via -OMISSIS- -OMISSIS-, dichiarando in proposito di avere la titolarità esclusiva degli immobili in questione e quindi la piena legittimazione all'esecuzione dell'intervento.

Tuttavia, contrariamente a quanto evidenziato dalla controinteressata, le opere oggetto di intervento riguardavano sia l'appartamento di proprietà esclusiva della -OMISSIS- che l'androne/vano scala comune, di cui questa non avrebbe avuto, secondo la ricostruzione operata dal ricorrente, la titolarità esclusiva.

Sicché, con nota del [omissis], il -OMISSIS- reiterava la richiesta di sospensione dei lavori e di adozione dei provvedimenti repressivi di legge diffidando l'Amministrazione comunale ad intervenire, in quanto tenuta alla repressione degli abusi edilizi, senza tuttavia ottenere riscontro.

Insorgeva il ricorrente avverso tale silenzio dell'Amministrazione, articolando plurimi motivi di doglianza come di seguito riassunti:

1) *Violazione e falsa applicazione art. 2 legge n. 241/1990; Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, lett. b), dell'art. 10, dell'art. 23-ter del D.P.R. n. 380/2001; Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma 3, della legge Regione Puglia n. 48 del 2017 e dell'art. 10 del Regolamento Edilizio P.R.G. del Comune di Stornara; Eccesso di potere sotto il profilo della falsità del presupposto e del travisamento e dell'erronea valutazione dei fatti, del difetto di istruttoria; Violazione e falsa applicazione dell'art. 27 e dell'art. 33 del D.P.R. n. 380/2001; Violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione della p.a.; Eccesso di potere sotto il profilo della violazione del procedimento, difetto assoluto di motivazione e ingiustizia manifesta.*

Il ricorrente eccepiva, con il primo articolato motivo di ricorso, l'illegittimità del silenzio serbato dal Comune di Stornara che, in tesi, avrebbe integrato un inadempimento a fronte della tipologia di opere messe in atto dalla controinteressata e della mancanza della necessaria autorizzazione a costruire che conseguentemente avrebbe reso abusivo l'intero intervento.

In particolare, il -OMISSIS-, nel ritenere che a seguito dei lavori una parte dell'androne/vano scala dell'edificio fosse stata completamente sottratta alla sua funzione e trasformata in una porzione della residenza della controinteressata, sottolineava nella sua ricostruzione che le opere non erano consistite in un semplice frazionamento e accorpamento di unità immobiliari, in quanto tali identificabili come opere di "manutenzione straordinaria", quanto piuttosto in un vero e proprio mutamento di destinazione d'uso con opere su parti strutturali dell'unità immobiliare e che come tale, l'intervento non poteva essere realizzato in forza di CILA, ma necessitava del rilascio di idoneo titolo abilitativo (ossia di un permesso di costruire) che, nel caso di specie, risultava mancante.

A fronte di questo abuso quindi, in tesi, il Comune di Stornara avrebbe avuto il dovere di provvedere sull'istanza/diffida del ricorrente.

2) Violazione e falsa applicazione art. 2 legge n. 241/1990; Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 del D.P.R. n. 380/2001; Eccesso di potere sotto il profilo della falsità del presupposto e del travisamento e dell'erronea valutazione dei fatti, del difetto di istruttoria; Violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione della p.a.; Eccesso di potere sotto il profilo della violazione del procedimento.

Sotto diverso profilo, il ricorrente eccepiva l'illegittimità del silenzio serbato dal Comune di Stornara a fronte della presunta mancanza, in capo alla -OMISSIS-, della necessaria titolarità all'intervento ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. n. 380/2001, a norma del quale il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo e che si applicherebbe anche alla CILA, con conseguente possibilità per la P.A. interessata nel caso di specie, di verificare la mancanza di titolarità esclusiva della controinteressata sul vano scala e, quindi, la non idoneità della CILA a legittimare lo svolgimento dell'intervento, con conseguente dovere della P.A. di attivarsi per inibire e reprimere le opere illegittimamente realizzate.

Con atto pervenuto in segreteria in data [omissis] si costituiva formalmente in giudizio il Comune di Stornara, evidenziando l'infondatezza del ricorso.

Con memoria difensiva del 15.1.2020, la resistente eccepiva preliminarmente ed in rito la tardività del medesimo. Rappresentava altresì, sulla base di una diversa ricostruzione in fatto, la carenza di legittimazione attiva del ricorrente, a fronte di una non veritiera ricostruzione delle titolarità esistenti sull'immobile oggetto di causa effettuata dal ricorrente, il quale assumeva essere proprietario per la quota ideale di un quarto, del vano scala della Via -OMISSIS- -OMISSIS- ma che, sulla base degli atti parziali depositati dal ricorrente stesso, sembrava essere piuttosto titolare di un mero diritto di servitù di passaggio per accedere alla propria abitazione che aveva invece il suo ingresso principale dal civico n. [omissis] della Via -OMISSIS-.

Come si desumeva dalla documentazione depositata dal -OMISSIS- - consistente nel solo atto di donazione del [omissis], e mancante degli allegati integrali e dell'atto di compravendita del [omissis] con il quale -OMISSIS- -OMISSIS- trasferiva a -OMISSIS- -OMISSIS- l'appartamento in piano terra con accesso da Via -OMISSIS- -OMISSIS- non si desumeva un diritto di "proprietà" parziaria, bensì un diritto finalizzato a riservargli il passaggio secondario citato, ossia un mero diritto di servitù.

Ciò che, invece, si evinceva dalla dichiarazione di cui al titolo abilitativo della -OMISSIS- era la sua qualità di proprietaria esclusiva dell'intero vano scala, in virtù della quale, comunicava di voler iniziare i lavori di ristrutturazione interna del proprio immobile identificato nel catasto fabbricati del Comune di Stornara al foglio [omissis], p.lla [omissis], sub [omissis], con fusione di modesta porzione del sottoscala dell'androne censito, in virtù di variazione del [omissis], al sub. [omissis].

Il Comune di Stornara precisava quindi che, da una parte, il ricorrente non aveva provato il suo diritto di proprietà sul vano scala e dall'altro, non aveva neppure impugnato le dichiarazioni inserite nella CILA dalla -OMISSIS-, laddove essa quale proprietaria dichiarava la proprietà esclusiva dell'intero vano scala lasciando libero l'accesso dal civico [omissis] di Via -OMISSIS- -OMISSIS-, in favore del ricorrente.

Con un secondo ordine di argomentazioni, parte resistente eccepiva la inesistenza dell'atto di diffida per il quale si chiedeva la declaratoria d'illegittimità del silenzio inadempimento che sarebbe stato serbato dal Comune di Stornara, mancando in senso formale una effettiva diffida al Comune di

Stornara e non potendosi considerare tale il semplice deposito al protocollo di taluni atti, sottoscritti peraltro da persona ritenuta del tutto estranea al presunto titolare del diritto, in quanto recante la firma dell'avv. Ripalta Borrelli (non avendo quest'ultima dimostrato, in quella sede, il possesso di uno specifico mandato in tal senso).

In via ulteriormente gradata, il Comune di Stornara rilevava l'inesistenza di un obbligo di provvedere in capo all'Amministrazione non essendo stata presentata una diffida *ad hoc* da parte del ricorrente. Con memoria del 15.1.2019, si costituiva in giudizio -OMISSIS- -OMISSIS- impugnando e contestando tutto quanto dedotto ed eccepito nel ricorso notificato perché infondato in fatto ed in diritto e sottolineando in particolare, la sua qualità - mai contestata - di proprietaria dell'intero vano scala, per averlo acquisito unitamente agli immobili in proprietà, e rappresentando l'esistenza di una sola servitù di passaggio in capo al ricorrente.

In vista dell'udienza pubblica di discussione del ricorso, le parti depositavano ulteriori memorie di replica al fine di controdedurre alle reciproche argomentazioni.

All'udienza in camera di consiglio del 23.9.2020, la causa veniva definitivamente trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso, nel merito, il ricorso è inammissibile e, pertanto, non può essere accolto.

La rilevata inammissibilità permette di ritenere assorbite le ulteriori eccezioni preliminari di rito e di merito parimenti sollevate in atti.

Quanto alla problematica oggetto del caso di specie, è opportuno prendere le mosse da un sintetico cenno alla disciplina dettata in materia di comunicazione di inizio lavori asseverata c.d. CILA, introdotta nel Testo Unico dell'edilizia con la finalità di semplificare l'avvio di lavori edilizi da realizzare senza un formale titolo abilitativo, ma attraverso una semplice comunicazione da inviare all'Ufficio Tecnico comunale competente per territorio.

Così come previsto dal D.P.R. n. 380/2001 - che ne fornisce anche la definizione all'art. 3 - la comunicazione di inizio lavori asseverata permette di avviare interventi edilizi essenzialmente concernenti lavori di restauro e risanamento conservativo senza interventi strutturali, nonché lavori di manutenzione straordinaria, che in generale si identificano in quegli interventi edilizi in cui si determina una nuova distribuzione degli spazi interni che non interessa le parti strutturali dell'edificio e che non comportano, quindi, modifiche alle facciate o ai volumi.

Ciò premesso e venendo all'esame dei fatti oggetto di controversia, si controverte sul silenzio dell'Amministrazione che non sarebbe intervenuta ad impedire lavori realizzati con una CILA ma che, in tesi di parte ricorrente, dovevano essere assentiti con un permesso di costruire.

Orbene, la realizzazione di un ripostiglio in cartongesso leggero collocata in un vano scala interno va configurata, sotto il profilo edilizio, come intervento sottratto alla disciplina del permesso di costruire, trattandosi di opere aventi i requisiti richiesti per le pertinenze e per gli interventi precari e che in quanto tali, comportano esclusivamente una diversa divisione degli ambienti interni e costituendo quindi una "*attività di manutenzione straordinaria soggetta al semplice regime della comunicazione di inizio lavori, originariamente in forza dell'art. 6, comma 2, ed ora dell'art. 6 bis del d. p. r. n. 380/01, che disciplina gli interventi subordinati a c.i.l.a.*" (così il T.A.R. Campania - Napoli, Sez. II, 22/08/2017, n. 4098), senza comportare un significativo cambio di destinazione d'uso e/o interventi strutturali di rilievo.

Il D.P.R. n. 380/2001 non prevede, infatti, le c.d. "opere interne" come categoria autonoma di intervento sugli edifici, sicché per la realizzazione di un ripostiglio all'interno di una unità immobiliare attraverso la divisione di un vano allo scopo di ottenere una migliore utilizzazione abitativa, è richiesta esclusivamente la presentazione della più volte menzionata CILA, trattandosi di opere interne di semplice divisione degli spazi e di modeste dimensioni.

Di talché, in capo al Comune resistente, non sussisteva alcun obbligo a provvedere e nessun dovere rispetto all'emanazione di alcun tipo di provvedimento di sospensione o di ripristino a fronte della inesistenza di un abuso, circostanza provata anche dall'ulteriore accertamento e conseguente relazione della Polizia Municipale a seguito del sopralluogo effettuato.

L'inesistenza di un obbligo a provvedere in capo all'Amministrazione resistente attiene peraltro anche all'estraneità dei fatti di causa dal campo di intervento di quest'ultima, non potendo essa ingerirsi nella sfera di diritti (e dei conflitti) tra privati, la cui sede di accertamento e risoluzione è, come è noto, quella del Giudice Ordinario.

Coinvolta in modo del tutto sganciato dalla natura e dalla rilevanza dei fatti, l'Amministrazione comunale non ha alcun potere di intervento rispetto alla risoluzione di controversie tra privati, essendo peraltro, nel caso di specie, oggetto di conflittualità anche la titolarità della "proprietà" di parti comuni di un immobile, circostanza alla quale si collega anche la stessa validità della CILA adottata dalla controinteressata e unico elemento sul quale si esercita il controllo del Comune resistente.

A tal riguardo, è opportuno sottolineare che dal punto di vista istruttorio il ricorrente non ha in alcun modo provato la sua - pur asserita in atti - comproprietà pari ad un quarto delle parti comuni dell'immobile per cui è causa, non essendo stata prodotta documentazione sufficiente a provare la non corrispondenza al vero delle dichiarazioni fatte dalla controinteressata -OMISSIS- sia in sede processuale, sia in sede di atto di asseverazione di cui alla CILA in cui evidenziava *"ai sensi e per gli effetti del DPR 445/2000 artt. 46 e 47, alla sez. A) che la titolarità dell'intervento le spetta quale "proprietaria" dell'immobile interessato dall'intervento e alla sez. A.1) di "avere la titolarità esclusiva all'esecuzione dell'intervento"; alla sez. B.1) che le opere oggetto della comunicazione di inizio lavori "non riguardano parti comuni"*.

La ricostruzione dei fatti di causa per come effettuata da parte ricorrente risulta quindi priva di addentellato probatorio a suo supporto, non essendo stato in alcun modo provato sul piano istruttorio il presupposto di legittimazione attiva a fondamento dell'asserito interesse a ricorrere.

Ne consegue l'inammissibilità del ricorso sia per la non assoggettabilità a permesso di costruire dell'intervento edilizio in questione, sia per l'insussistenza - per omessa prova - di una posizione qualificata di interesse in capo al ricorrente.

Da ultimo, le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede in Bari, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna -OMISSIS- -OMISSIS- al pagamento delle spese e dei compensi di lite in favore del Comune di Stornara e di -OMISSIS- -OMISSIS-, che liquida in complessivi € 1.000,00 (euro mille,00) per ciascuna della due parti, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Rita Tricarico, Consigliere

Alfredo Giuseppe Allegretta, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Alfredo Giuseppe Allegretta

IL PRESIDENTE

Angelo Scafuri

IL SEGRETARIO