

Pubblicato il 30/04/2019

Sent. n. 2318/2019

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 5871 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da [omissis], rappresentati e difesi dagli avvocati Camillo Lerio Miani, Francesco Miani, con domicilio digitale presso l'indirizzo PEC risultante dai registri di giustizia e domicilio fisico elettivo presso lo studio Camillo Lerio Miani in Napoli, via Toledo 116;

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

con ricorso introduttivo:

- del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza di accertamento di conformità presentata ex art. 36 per un intervento di diversa distribuzione degli spazi interni e per la chiusura di un balcone con infissi in alluminio anodizzato e vetro, alla via [omissis];

con motivi aggiunti del 1° febbraio 2016:

- della disposizione dirigenziale del Comune di Napoli n. [omissis], con cui il predetto Ente ha respinto l'istanza di accertamento di conformità presentata dalla ricorrente (pratica edilizia n. [omissis]) e rinnovato l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi di una veranda costruita sul balcone dell'appartamento sito al 1° piano di un immobile sito in Napoli, via [omissis];

- degli atti preparatori e connessi.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica 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. I ricorrenti, nella qualità di proprietari dell'appartamento sito al 1° piano di un immobile sito in Napoli, via [omissis], hanno impugnato il silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza di accertamento di conformità presentata ex art.36 per un intervento di diversa distribuzione degli spazi interni e per la chiusura di un balcone con infissi in alluminio anodizzato e vetro; nel corso del

giudizio il procedimento di accertamento di conformità (sulla istanza presentata dalla ricorrente con pratica edilizia n. [omissis]) si è concluso in modo sfavorevole con la disposizione dirigenziale del Comune di Napoli n. [omissis], gravata con i motivi aggiunti.

1.1. Avverso tale ultima disposizione dirigenziale del Comune di Napoli, con cui il predetto Ente ha respinto l'istanza presentata dalla ricorrente ed ha rinnovato l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi, denuncia l'erroneità dei presupposti e la mancanza di motivazione, la violazione della normativa urbanistica ed edilizia.

1.2. Il Comune si è costituito ed ha concluso per l'improcedibilità del ricorso introduttivo e l'infondatezza dei motivi aggiunti.

1.3. All'udienza pubblica del 17 aprile 2019 il ricorso è trattenuto in decisione.

DIRITTO

2. Il ricorso originario è improcedibile, mentre i motivi aggiunti sono infondati nei sensi di seguito precisati.

2.1. L'impugnativa avverso il silenzio procedimentale è stato nel corso del giudizio superato dall'emissione della disposizione dirigenziale n. [omissis], per cui in relazione a tale aspetto va dichiarata la improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione, spostandosi il fuoco dell'impugnazione sui motivi aggiunti avverso il provvedimento finale.

3. Occorre premettere che a seguito di accertamenti effettuati da parte dei vigili urbani si è constatato che la ricorrente ha proceduto alla chiusura di un balcone con una verandatura in alluminio (per 1,75 x 1,05 metri).

3.1. 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.

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'uso 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).

3.2. Pertanto è corretta la determinazione dell'amministrazione, secondo cui, venendo qui in rilievo nuove opere, le stesse si pongono in insanabile contrasto con gli artt. 31 e 33, della variante generale al PRG, in quanto l'immobile ricade in zona Bb - espansione recente, in cui è consentito esclusivamente la conservazione dei volumi preesistenti, con divieto di realizzazione di nuovi volumi.

3.3. Muovendo dalle suddette risultanze istruttorie (e cioè dall'esistenza di volumi privi di titolo abilitativo) l'opposto provvedimento di diniego di sanatoria si rivela immune dalle residue doglianze attoree, poiché esplica una vincolante efficacia ostativa il rilevato contrasto dei manufatti qui in rilievo - come sopra qualificati, vale a dire nuove opere - con il regime urbanistico di riferimento che

consente, come già sopra anticipato, nelle more della formazione dei piani urbanistici esecutivi, solo interventi di manutenzione straordinaria e non nuove volumetrie.

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

4.1. 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.

4.2. 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; le modeste dimensioni non influiscono sulla qualificazione giuridica dell'intervento, né è utilmente evocabile l'art. 34, comma 2 ter, del t.u. edilizia (che prevede una soglia di tolleranza del 2% delle misure progettuali), poiché nel caso di specie non si è in presenza di costruzione in difformità del titolo abilitativo ma di superfetazione realizzata in assenza di un (nuovo) titolo edilizio.

4.2.1. 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.

4.3. Il vano creato con la chiusura del balcone 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 quale ristrutturazione edilizia, con conseguente necessità del 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);

5. Infine, va chiarito che il provvedimento di diniego di conformità edilizia (ed il connesso ordine di ripristino) riguarda esclusivamente la modifica del balcone, mentre, tenuto anche conto della liberalizzazione delle opere interne introdotta dall'art. 17 della l. n. 164 del 2014 (che ha novellato l'art. 6, comma 2, lett. a del t.u. edilizia), non ha ad oggetto la diversa distribuzione degli spazi interni.

6. In conclusione il ricorso originario va dichiarato improcedibile, mentre i motivi aggiunti vanno respinto.

6.1. L'esito complessivo del giudizio e la peculiarità del caso giustificano la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciandosi, dichiara il ricorso originario improcedibile e rigetta i connessi motivi aggiunti.

Compensa le spese di giudizio, mentre il contributo resta a carico della parte che lo ha anticipato.

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:

Anna Pappalardo, Presidente

Michele Buonauro, Consigliere, Estensore

Luca Cestaro, Consigliere

L'ESTENSORE

Michele Buonauro

IL PRESIDENTE

Anna Pappalardo

IL SEGRETARIO