

Pubblicato il 02/12/2020

N. 00672/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 00453/2013 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 453 del 2013, proposto da  
Due Marzo S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e  
difesa dagli avvocati Carlo Castelli, Antonello Angioni ed elettivamente  
domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Cagliari, Via Tiziano n. 11;

*contro*

Comune di Pula, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso  
dall'avvocato Andrea Pogliani ed elettivamente domiciliato presso lo studio  
dello stesso difensore in Cagliari, Via Dante Alighieri n. 18;

Comune di Pula - Sportello Unico Edilizia Privata, non costituito in  
giudizio;

*nei confronti*

██ rappresentati e difesi dagli avvocati  
Aldo De Montis, Luisa Giua Marassi, Antonello Rossi, con domicilio eletto  
presso lo studio di quest'ultimo in Cagliari, Via Ada Negri, n. 32;

*per l'annullamento*

- dell'autorizzazione edilizia n. 7 del 21 marzo 2013 con la quale il Responsabile dello Sportello Unico Edilizia Privata del Comune di Pula ha autorizzato i signori [REDACTED], alla esecuzione di opere di sistemazione esterna nel lotto di pertinenza dell'immobile sito in loc. "Is Molas", distinto in catasto al foglio 30, mappale 495;
- di ogni ulteriore atto presupposto, dipendente e conseguente all'autorizzazione che precede.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Pula, di [REDACTED];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 18 novembre 2020, tenutasi da remoto ai sensi del DL 28 ottobre 2020, n. 137, la dott.ssa Emanuela Traina e trattenuto il ricorso in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, ai sensi del comma II della norma citata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con il mezzo di tutela all'esame, spedito per le notificazioni in data 22 maggio 2013 e depositato il 12 giugno 2013, la società Due Marzo S.r.l., premettendo di avere ceduto ai signori [REDACTED], tramite atto pubblico del 26 gennaio 2004, rep. n. 169919, la proprietà dell'unità immobiliare sita in Pula, località "Is Molas", censita nel catasto fabbricati al foglio 30, mappale 495, sub. 1, "*confinante con altra proprietà della società venditrice o suoi aventi causa per più lati*" e facente parte del Comparto di Lottizzazione denominato "C-1" del Piano di Fabbricazione dello stesso Comune, nonché del Consorzio denominato "Is Molas", ha impugnato il provvedimento – dettagliatamente indicato in epigrafe – con cui il Comune di Pula ha autorizzato i controinteressati ad eseguire varie

opere edilizie, tra le quali l'apertura di un cancello carrabile finalizzato a consentire l'accesso sulla strada consortile posta a nord del lotto oggetto di compravendita.

2. Il ricorso è affidato ad un unico, articolato motivo con il quale si deduce “*Errore nei presupposti di fatto e difetto dei presupposti legittimanti la richiesta di autorizzazione edilizia*” in cui si sostiene, in particolare, che la situazione di fatto sottesa al titolo sarebbe stata erroneamente rappresentata e il Comune avrebbe autorizzato la realizzazione delle opere in questione in quanto indotto a ritenere che il muro oggetto di apertura fosse collocato nell'ambito del lotto contraddistinto in catasto al foglio 30, mappale 495 di proprietà dei controinteressati, mentre in realtà lo stesso sarebbe compreso nell'adiacente area, rimasta nella proprietà e disponibilità della ricorrente, catastalmente individuata nel diverso mappale 466. Quest'ultima – così come i mappali 472, 475 e 490 - non sarebbe, infatti, mai stata alienata dalla Due Marzo S.r.l. proprio al fine di evitare qualsiasi possibile collegamento tra le proprietà dei singoli acquirenti e la strada consortile. Pertanto anche il muro, interessato dall'intervento di apertura del cancello da parte dei signori [REDACTED], dovrebbe ritenersi di proprietà esclusiva della stessa società ricorrente, con la conseguenza che i controinteressati non potrebbero ritenersi legittimati alla richiesta del titolo, come prescritto dall'art. 11 DPR 380/2001, e l'istruttoria condotta in proposito dal Comune si dimostrerebbe del tutto insufficiente.

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Pula il quale, opponendosi all'accoglimento del ricorso, ha eccepito, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo, in quanto la *causa petendi* afferirebbe alla presunta violazione dei diritti dominicali della ricorrente, dunque a profili prettamente privatistici, nonché, nel merito, l'infondatezza delle censure mosse avverso il provvedimento impugnato, poiché l'istruttoria all'esito della quale è stato rilasciato il provvedimento

impugnato dovrebbe ritenersi del tutto adeguata allo scopo.

4. Si sono, altresì, costituiti i Sigg.ri [REDACTED] i quali hanno eccepito l'inammissibilità e/o l'improcedibilità del ricorso in ragione della mancata impugnazione del provvedimento prot. n. 22374 del 20 ottobre 2013 - con il quale il Comune di Pula ha respinto l'istanza di annullamento in autotutela del provvedimento oggetto di giudizio, formulata dalla ricorrente in data 10 aprile 2013 - nonché l'infondatezza nel merito dei motivi, evidenziando, in proposito, che l'area su cui insiste il muro oggetto di intervento, sebbene catastalmente ricadente sul mappale 466 e formalmente intestata alla Due Marzo S.r.l., sarebbe in realtà di loro proprietà (nonché da essi posseduta) in quanto facente parte del compendio immobiliare acquistato con l'atto pubblico del 26 gennaio 2004. I controinteressati hanno, altresì, fatto presente la pendenza di un contenzioso in sede civile proprio in merito agli effettivi confini dell'area oggetto del contestato intervento edilizio.

5. In vista dell'udienza di discussione del ricorso le parti hanno depositato memorie *ex art. 73 c.p.a.*, con le quali hanno approfondito le proprie tesi, nonché ulteriore documentazione a supporto delle rispettive difese.

6. Il ricorso è stato, infine, introitato per la decisione con le modalità sopra indicate.

7. Va preliminarmente respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa comunale.

7.1. Secondo consolidata affermazione della giurisprudenza, qualora il profilo della appartenenza del diritto di proprietà sull'area venga sollevato esclusivamente quale questione pregiudiziale da affrontare e risolvere nel corso dell'esame dei vizi di legittimità degli atti impugnati, *“deve essere applicata la regola espressa dall'art. 8 del codice del processo amministrativo che estende la cognizione incidentale del giudice amministrativo, in sede di giurisdizione di legittimità, a «tutte le questioni pregiudiziali o incidentali relative a diritti, la cui*

*risoluzione sia necessaria per pronunciare sulla questione principale»; questioni che vengono decise «senza efficacia di giudicato»* (TAR Sardegna, sez. II, 23 gennaio 2017 n. 37, che sul punto richiama Consiglio di Stato, sez. VI, 10 maggio 2013, n. 2544; sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2484; V, 15 luglio 2016, n. 3156).

7.2. Ciò in quanto *“la valutazione operata dal giudice amministrativo, quando esamina questioni pregiudiziali relative a diritti, non si discosta da quella che necessariamente deve essere effettuata dall'amministrazione procedente in vista dell'emanazione del provvedimento amministrativo (e il tipico esempio è costituito proprio dalla verifica, essenzialmente documentale, del titolo di proprietà dell'area, o dell'altro titolo di disponibilità o di possesso dell'immobile, che consente il rilascio del permesso di costruire): «le autorità amministrative dello Stato non possono prescindere, in occasione dell'emanazione di provvedimenti come licenze, concessioni, autorizzazioni, dall'accertare esse stesse la titolarità e il contenuto di diritti civili, e in una certa misura dall'interpretare atti e situazioni e risolvere dubbi e questioni, per esempio interpretando la clausola di un contratto o individuando il valore dell'atto di stato civile di un'autorità straniera o il contenuto precettivo di una sentenza. Il giudice amministrativo, chiamato a giudicare della legittimità degli atti amministrativi, per parte sua può e deve, occorrendo, svolgere sui diritti civili le medesime indagini, nei limiti di un sindacato «incidentale (...).È inoltre chiaro che l'ambito del sindacato incidentale del giudice amministrativo coincide con quello dell'autorità amministrativa (perché diversamente vi sarebbe un'antinomia, in quanto il giudice amministrativo dovrebbe annullare atti dell'autorità amministrativa, che abbia ommesso di valutare situazioni che le era precluso di valutare). Questo sindacato incidentale, consentito alle autorità amministrative e al giudice amministrativo, che non sconfinava nella risoluzione delle controversie riservate al giudice civile, è quello che si attua svolgendo accertamenti e valutazioni critiche sulle situazioni giuridiche quali appaiono dai fatti e dagli atti che l'ordinamento appresta per dare contezza delle situazioni stesse. In particolare (...) per quel che riguarda le proprietà immobiliari e i diritti reali immobiliari è certo che in sede amministrativa, e, corrispondentemente, di giudizio amministrativo, ci si deve attenere alle risultanze dei*

*contratti scritti, dei libri e registri immobiliari e delle sentenze che accertano o costituiscono diritti immobiliari. È invece escluso che in sede amministrativa e di giurisdizione amministrativa si possano accertare fatti o atti modificativi delle situazioni giuridiche, come usucapioni, prescrizioni acquisitive, devoluzioni ablativo, manifestazioni atipiche di volontà contrattuale»* (TAR Sardegna, sent. cit., che sul punto riporta Consiglio di Stato, Sez. V, 4 maggio 1995, n. 700).

7.3. Alla luce di tali considerazioni l'eccezione all'esame risulta priva di fondamento e deve, pertanto, essere respinta.

8. Il Collegio reputa, inoltre, di poter prescindere dal rilevato profilo di inammissibilità/improcedibilità del ricorso derivante dalla omessa impugnazione del sopravvenuto provvedimento di conferma, in quanto lo stesso è infondato nel merito.

8.1. Dalla documentazione presente in atti emerge che:

- nell'ambito della richiesta di autorizzazione edilizia, avente ad oggetto l'*“Esecuzione di opere di sistemazione esterna nel lotto denominato M/4 di pertinenza dell'immobile sito in località “Is Molas” e distinto al catasto nel C.F. nel Foglio 30 mappale 495”* gli odierni controinteressati hanno precisato di essere proprietari della citata unità immobiliare e che *“le superfici pertinenziali oggetto dell'intervento sono in possesso e liberamente in uso al fabbricato ... e sono costituite oltre che dal mappale 495 ... da parte dei mappali 493 -497 - 321 - 616”*;
- nella relazione tecnica ivi allegata è stato, inoltre, indicato che *“i confini reali del lotto differiscono lievemente dalla delimitazione catastale del mappale 495, pertanto sono state avviate pratiche legali e catastali per la ridefinizione dei confini del lotto”*;
- alla richiesta di rilascio del titolo edilizio è stata, altresì, allegata una planimetria catastale che rappresenta la porzione dell'area oggetto dell'intervento (costituente una striscia di terreno posta tra il mappale 495 e la strada individuata, nella parte di interesse, con il mappale 186) come inclusa nell'ambito dello stesso mappale 495;

- i controinteressati hanno, inoltre, in tal sede prodotto una relazione giurata nella quale è stato dato conto del fatto che l'area individuata dal "perimetro blu" (cioè quella oggetto delle opere contestate) *"presenta continuità e non sono riscontrabili al suo interno barriere fisiche che corrispondano alla suddivisione in mappali riportata nella mappa catastale; è posseduta e liberamente in uso come giardino pertinenza dell'immobile di proprietà [REDACTED]"*;
- tra le parti è insorta, con riferimento all'area in questione, una controversia in sede civile per regolamento di confini - peraltro non ancora definita con il giudicato - nel cui ambito dapprima il Tribunale di Cagliari, con sentenza n. 2359 del 17 luglio 2017, ha accertato che la porzione contestata rientra nel più ampio mappale di proprietà dei controinteressati, mentre successivamente la Corte d'Appello, con sentenza n. 678 del 2 agosto 2019 ha ritenuto la stessa esclusa dalla compravendita, accertandone tuttavia la sottoposizione a servitù in favore del mappale 495;
- i controinteressati sono stati assolti, con sentenza del Tribunale di Cagliari n.1988 del 25 giugno 2019, depositata il 23 settembre 2019, con formula piena (*"perché il fatto non sussiste"*) dall'imputazione di avere falsamente attestato, nell'ambito della autocertificazione allegata all'istanza di autorizzazione edilizia, il possesso dell'area oggetto di intervento in quanto *"pertinenza del mappale 495"*, escludendo la ricorrenza sia dell'elemento materiale che di quello psicologico del reato contestato.

8.2. Ciò posto, occorre considerare che secondo la consolidata interpretazione della giurisprudenza (tra le tante, Consiglio di Stato sez. II, 30 settembre 2019, n. 6528) *"in attuazione dell'articolo 11 del DPR n. 380/2011 secondo cui colui che richiede un titolo edilizio deve allegare e dimostrare di essere legittimato alla realizzazione dell'intervento che ne costituisce oggetto, il Comune non è tenuto a svolgere approfondite indagini al fine di appurare l'effettiva esistenza della legittimazione, ma deve limitarsi ad effettuare valutazioni sommarie, basate su prove di facile apprezzamento (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2014, n. 4818; id., sez.*

V, 16 aprile 2014, n. 1942; id., sez. I, parere 28 giugno 2013, n. 3062)”.

Infatti, “*il rilascio del titolo edilizio abilitativo, facendo salvi i diritti dei terzi, non interferisce nell’assetto dei rapporti fra privati; pur restando fermo il potere (dovere) dell’Amministrazione di verificare la sussistenza di limiti di matrice civilistica per la realizzazione dell’intervento edilizio da assentire. Si tratta, in sostanza, di un controllo generale di conformità che non può spingersi comunque sino a penetranti analisi, nel senso che l’amministrazione non è tenuta a svolgere complesse ricognizioni giuridico-documentali circa gli effetti pregiudizievoli dell’intervento progettato sui diritti reali vantati da terzi sulle parti comuni dell’edificio o sull’incidenza dell’intervento su vincoli reali gravanti sull’edificio stesso*” (Consiglio di Stato sez. IV, 14 gennaio 2019, n. 310).

È stato inoltre affermato che “*ai sensi dell’art. 11, comma 1, del T.U. edilizia, in sede di rilascio del permesso di costruire al proprietario dell’immobile o a chi abbia titolo per richiederlo, l’amministrazione procedente, quando venga a conoscenza dell’esistenza di contestazioni sul diritto del richiedente, deve compiere le necessarie indagini istruttorie per verificare la fondatezza delle contestazioni, senza però sostituirsi a valutazioni squisitamente civilistiche (che appartengono alla competenza dell’A.G.O.), arrestandosi dal procedere solo se il richiedente non sia in grado di fornire elementi prima facie attendibili*” (TAR Sardegna, sez. II, 31 dicembre 2018, n. 1082).

8.3. Nel caso all’esame, per quanto evidenziato al superiore punto 8.1., vista la documentazione prodotta a corredo dell’istanza di autorizzazione edilizia, nel cui ambito i controinteressati hanno chiaramente, nonché correttamente (per quanto risulta dalla richiamata sentenza del Tribunale di Cagliari n.1988 del 25 giugno 2019 che, come detto, ha escluso la configurabilità di una falsa attestazione in proposito), rappresentato la condizione fattuale e giuridica dell’area oggetto dell’intervento edilizio, attestando comunque di averne la piena disponibilità, indipendentemente dalle risultanze catastali, il Comune di Pula nessuna ulteriore e più approfondita indagine era tenuto a svolgere, dovendosi le descritte



risultanze documentali ritenere sufficienti alla valutazione della ricorrenza dei presupposti indicati dall'art. 11 del DPR 380/2001 e non potendosi ritenere la contesa sull'accertamento degli effettivi confini dell'area oggetto di intervento – peraltro nemmeno ad oggi conclusa - a tale scopo rilevante.

8.4. In proposito deve essere, altresì, evidenziato che - come condivisibilmente osservato dalla difesa dei controinteressati – all'esito del procedimento di riesame sollecitato dalla stessa ricorrente con istanza del 10 aprile 2013, nel cui ambito è stata svolta una rinnovata ed approfondita istruttoria, il Comune resistente ha emanato il provvedimento di conferma n. 22374 del 20 ottobre 2013 (non impugnato), nel quale sono state valorizzate le seguenti ulteriori circostanze legittimanti l'intervento contestato:

- l'immobile era stato alienato “a corpo” e non “a misura” e all'interno del muro di cinta delimitante l'immobile compravenduto era ricompresa parte del mappale 466;
- le riprese fotografiche, a disposizione dell'ufficio, confermavano che il muro sul quale era stato realizzato il cancello fosse posto a delimitazione e protezione del bene acquistato dai Signori ;
- dalle rilevazioni catastali dell'area di interesse e dalla sovrapposizione delle risultanze catastali non sono emerse le difformità, peraltro non specificate nella loro consistenza, lamentate dalla Due Marzo S.r.l.

8.5. Non potendosi, per quanto sopra esposto, ravvisare nell'attività complessivamente posta in essere dal Comune di Pula nella valutazione (nonché nella conferma) della sussistenza dei presupposti dell'impugnata autorizzazione alcun evidente errore, ovvero difetto di istruttoria, in merito alla legittimazione dei controinteressati alla realizzazione dell'intervento, l'articolata censura veicolata con il ricorso all'esame si manifesta infondata e, di conseguenza, non meritevole di condivisione.

8.6. Il ricorso deve essere, pertanto, respinto.

9. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese del giudizio nei confronti del Comune di Pula nonché dei controinteressati, liquidando le stesse nella somma di euro 1.200,00 (milleduecento/00), oltre accessori di legge, in favore di ciascuna parte.

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

Così deciso nella camera di consiglio del 18 novembre 2020, tenutasi da remoto ai sensi dell'art. 25 del DL 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

Dante D'Alessio, Presidente

Tito Aru, Consigliere

Emanuela Traina, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Emanuela Traina**

**IL PRESIDENTE**  
**Dante D'Alessio**

IL SEGRETARIO