



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1076 del 2019, proposto dal signor Alfonso Calvanese, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

***contro***

il Comune di Frattamaggiore, in persona del Sindaco rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Di Bitonto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

della Città Metropolitana di Napoli, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniela Mauriello e Massimo Maurizio Marsico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della Regione Campania, in persona del Presidente p.t., non costituitasi in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Sezione Seconda) n. 04535/2018, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Frattamaggiore e della Città Metropolitana di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2021 il consigliere Silvia Martino;

Vista l'istanza di passaggio in decisione depositata dall'avvocato Andrea Abbamonte;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio proposto innanzi al TAR per la Campania, il signor Alfonso Calvanese impugnava la determinazione dirigenziale prot. 11298 del 16 giugno 2015 con cui il Comune di Frattamaggiore lo aveva diffidato dal dare corso ai lavori di cui alla S.C.I.A. prot. n. 9132/2015 sul secondo piano del fabbricato di cui è comproprietario in via Don Minzoni n. 37.

1.1. Con il ricorso introduttivo egli deduceva tre articolati mezzi di gravame.

1.2. Con motivi aggiunti l'impugnazione veniva estesa alla nota prot. 17574 del 22 settembre 2015 con cui il Comune aveva specificato i motivi ostativi alla realizzazione dell'intervento edilizio vietando la prosecuzione dell'attività oggetto della segnalazione certificata.

2. Nella resistenza del Comune di Frattamaggiore e della Città metropolitana di Napoli il TAR, disattese le eccezioni preliminari, respingeva il ricorso e i motivi aggiunti.

3. La sentenza è stata impugnata dal signor Calvanese, rimasto soccombente, sulla base delle seguenti censure.

I. *Errore in iudicando – Violazione e falsa applicazione art. 2 e ss l. 241/90 - Violazione art. 19 l. n. 241/90 – Eccesso di potere – Integrazione postuma – Violazione e falsa applicazione dell'art. 22 d.P.R. n. 380 del 2001 – Violazione degli articoli 3 e 19 della l. n. 241/1990.*

L'appellante ha contestato anzitutto il capo di sentenza relativo al rapporto tra rapporto tra l'atto originariamente impugnato e la successiva nota di specificazione dei motivi del diniego, nella parte in cui qualifica quest'ultimo quale atto avente natura meramente confermativa.

In realtà, la nota prot. n. 17574 del 22 settembre 2015 avrebbe tutti i caratteri di una nuova determinazione, in quanto emessa all'esito "*dell'effettuata rinnovata istruttoria*" ovvero valutando nuovamente gli elementi di fatto e di diritto di cui alla S.ci.a. prodotta dall'appellante, con particolare riferimento alla qualificazione dell'intervento (ritenuto dall'Amministrazione di ristrutturazione edilizia).

Non avrebbe poi alcun rilievo il richiamo operato dal primo giudice al precedente provvedimento di diniego di permesso di costruire, prot. 20802 del 30 ottobre 2014, pur esso impugnato innanzi al TAR per la Campania e relativo ad una diversa procedura inerente la ristrutturazione dell'intero complesso immobiliare.

Parimenti erronea sarebbe la sentenza appellata nella parte in cui giudica infondato il secondo motivo del ricorso introduttivo inerente il difetto di motivazione dell'"originario" provvedimento di diniego.

Né sarebbero condivisibili i rilievi del primo giudice circa la "dequotazione" di tale vizio alla luce dell'attuale assetto normativo;

II. *Errore in iudicando – Violazione e falsa applicazione art. 22 d.P.R. n. 380 del 2001 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, lett. b) e lett. c) del d.P.R. 380 del 2001 – Sulla natura dell'intervento edilizio.*

E' censurato altresì il capo di sentenza con cui il primo giudice ha attribuito all'intervento prospettato dal ricorrente natura di ristrutturazione edilizia trattandosi invece, a suo dire, di un intervento di manutenzione straordinaria/risanamento conservativo.

4. La Città metropolitana di Napoli si è costituita in giudizio per ribadire il proprio difetto di legittimazione passiva.

5. Si è costituito, per resistere, il Comune di Frattamaggiore, articolando le proprie deduzioni difensive con dovizia di argomentazioni.

6. Il signor Calvanese ha depositato una memoria conclusionale.

7. L'appello, infine, è stato assunto in decisione alla pubblica udienza del 23 settembre 2021.

8. L'eccezione di difetto di legittimazione passiva reiterata dalla Città metropolitana di Napoli è inammissibile.

Il TAR ha infatti esplicitamente respinto l'analoga eccezione articolata in primo grado sicché, per ottenerne la riforma, la Città metropolitana avrebbe dovuto proporre appello incidentale.

9. Nel merito, per una migliore comprensione dei fatti di causa giova sintetizzare il contenuto dei due provvedimenti resi dal Comune in ordine alla vicenda per cui è causa.

9.1. Con il provvedimento prot. n. 11298 del 16 giugno 2015 - a fronte della S.c.i.a. prot. n. 9132/2015, con la quale il signor Calvanese aveva dichiarato di voler proce-

dere ad opere di *“sostituzione solaio di calpestio piano sottotetto e demolizione della corrispondente copertura per la realizzazione di terrazzo uso stenditoio”* su una porzione del fabbricato in comproprietà coi germani, ricadente in *“zona urbanistica omogenea A del vigente PRG del Comune di Frattamaggiore, assoggettata alla normativa di cui all’art. 5 della NTA”* - il Comune ha inibito gli effetti della segnalazione significando che l’intervento richiesto *“riguarda un immobile vincolato nel PRG”*.

Con successiva nota prot. 17574 del 22 settembre 2015, oggetto dei motivi aggiunti articolati in primo grado, il Comune ha *“confermato”* tale inibitoria, argomentando più diffusamente in ordine al fatto che in base al richiamato art. 5 della NTA, per gli edifici costituenti *“memoria storica”* della città sono ammessi esclusivamente interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché di restauro e risanamento conservativo, tra i quali non rientra l’intervento richiesto che *“altera la volumetria complessiva del fabbricato e comporta una diversa destinazione d’uso in dipendenza della progettata demolizione di parte del sottotetto e della relativa riconversione in terrazzo praticabile”*.

10. L’appellante ha riproposto le censure articolate in primo grado circa il preteso *deficit* motivazionale del provvedimento inibitorio originariamente assunto dal Comune e della parimenti insufficiente motivazione del provvedimento di *“conferma”*, il quale non fa alcun riferimento alle condizioni previste dall’art. 21 – *nonies* della l. n. 241/90, così come invece oggi richiesto dall’art. 19, comma 4, (come modificato dalla l. n. 124 del 2015), del medesimo compendio normativo, nell’ipotesi di decorrenza dei termini per l’adozione dei provvedimenti inibitori della segnalazione certificata di inizio attività.

Egli, tuttavia, non ha potuto efficacemente scalfire i rilievi del TAR nella parte in cui il primo giudice ha sottolineato che l’atto sopravvenuto è meramente esplicativo di quello *“confermato”*, perché *“si relaziona agli effetti inibitori propri del medesimo vincolo che*

*il provvedimento confermato aveva posto a base della primigenia declaratoria di inefficacia della SCIA”.*

In altre parole il primo provvedimento inibitorio, mediante il richiamo ai contenuti dell'art. 5 delle NTA del PRG di Frattamaggiore, risultava già autosufficiente sotto il profilo motivazionale.

Al riguardo va considerato che, nella materia di cui trattasi, i provvedimenti dell'Amministrazione risultano privi di discrezionalità amministrativa essendo, al più, connotati da un certo grado di discrezionalità tecnica.

Ne consegue che la “motivazione” delle determinazioni che accordano, ovvero negano il permesso di costruire (ovvero ancora, come nella fattispecie, intervengono sulla S.c.i.a. edilizia) si risolvono in realtà nella verifica che l'intervento progettato sia conforme alla normativa e agli strumenti urbanistici vigenti.

Spetta quindi al richiedente *in primis* il compito di fornire all'Amministrazione tutti gli elementi idonei a dimostrare la compatibilità dell'intervento in progetto con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie.

In tal senso, il primo giudice ha quindi correttamente ricordato che non può ritenersi che l'Amministrazione incorra nel vizio di difetto di motivazione quando le ragioni del provvedimento siano chiaramente intuibili sulla base della parte dispositiva del provvedimento impugnato o si verta in ipotesi di attività vincolata, ovvero ancora le ragioni sottese all'emissione del provvedimento siano agevolmente percepibili dagli atti istruttori.

In tale ottica, nella fattispecie, il primo giudice ha giustamente valorizzato la circostanza che, già nel 2014, il Comune avesse negato all'odierno appellante il permesso

di costruire in relazione ad un intervento di demolizione e ricostruzione con aumento di volumetria (in base al Piano Casa della Regione Campania) da eseguire sul medesimo fabbricato.

In tale occasione era stato infatti parimenti rappresentato al ricorrente che, essendo l'edificio individuato dal P.R.G. quale "memoria storica" della Città, sullo stesso erano consentiti dall'art. 5 delle NTA esclusivamente interventi di tipo conservativo, con la conseguenza che *"Il fatto che si tratti adesso della preclusione degli effetti di una SCIA, anziché del rilascio di un permesso di costruire, non vale a rendere meno evidente che il "vincolo" di Piano evocato, nove mesi dopo, nel provvedimento prot. 11298 del 16 giugno 2015 non può essere che il medesimo"*.

E' quindi in tale prospettiva che il TAR ha evocato il concetto di "dequotazione" del principio del divieto di integrazione postuma della motivazione il quale, come noto, non ha carattere assoluto, essendo ammissibile anche in sede di giudizio la ricostruzione delle ragioni sottese alla determinazioni assunte dall'Amministrazione attraverso gli elementi istruttori, purché sufficienti ed univoci (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 30 ottobre 2018, n. 6169).

11. Del pari ineccepibili sono le conclusioni del TAR in ordine alla natura dell'intervento progetto dall'appellante, consistente nella *"Sostituzione solaio di calpestio piano sottotetto e demolizione della corrispondente copertura per la realizzazione di un terrazzo ad uso stenditoio"*.

Al riguardo, rilevano le definizioni contenute nell'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001. Secondo le disposizioni contenute nel comma 1, lett. b), nella formulazione all'epoca vigente, si intendono per:

“a) *"interventi di manutenzione ordinaria"*, gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

b) *"interventi di manutenzione straordinaria"*, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione di uso;

c) *"interventi di restauro e di risanamento conservativo"*, gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio”.

L'intervento prospettato dal ricorrente, attraverso la sostituzione del solaio di calpestio con un terrazzo praticabile, modifica le caratteristiche planovolumetriche e di sagoma dell'edificio e non può essere qualificato come meramente conservativo.

Esso, pertanto, risulta incompatibile con la disciplina dell'art. 5 della NTA del PRG di Frattamaggiore che, per gli edifici compresi in “Zona A – Particolarizzazione zone di particolare interesse”, aventi valore storico – identitario, esclude tutti gli interventi eccedenti il restauro e il risanamento conservativo all'evidente fine di assicurarne il mantenimento delle caratteristiche tipologiche e strutturali.

11. L'appello, in definitiva, deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza nei rapporti tra l'appellante e il Comune di Frattamaggiore e si liquidano in dispositivo.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese nei confronti della Città metropolitana di Napoli.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, n. 1076 del 2019, lo respinge.

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese di giudizio in favore del Comune di Frattamaggiore che liquida, complessivamente, in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre gli accessori, se dovuti, come per legge.

Compensa le spese nei confronti della Città metropolitana di Napoli.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Silvia Martino**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Giovagnoli**

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI