

N. 02804/2025REG.PROV.COLL.

N. 01786/2022 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1786 del 2022, proposto dai signori Antonio Iaccarino e Alessandra Capuano, rappresentati e difesi dagli avvocati Carmine Corrado e Domenico Vitale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

*contro*

il Comune di San Vitaliano, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio,

*per la riforma*

della sentenza del T.a.r. Campania, Sezione Seconda n. 1044 del 16 febbraio 2022, resa tra le parti, concernente un diniego di concessione edilizia in sanatoria.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, c.p.a.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 5 marzo 2025 il consigliere Giovanni Sabato e udito per la parte appellante l'avvocato Corrado Carmine;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, comproprietari di un'unità immobiliare in un edificio condominiale a San Vitaliano, effettuavano lavori di ristrutturazione nel loro appartamento, inclusa la chiusura parziale di un balcone per creare una cabina armadio, aumentando così la cubatura.

1.1. Il Comune rilevava l'opera a seguito di un sopralluogo e avviava un procedimento di ripristino, comunicando ai proprietari la consumazione dell'abuso edilizio. Gli interessati presentavano, quindi, un'istanza di permesso di costruire in sanatoria, che veniva però respinta poiché l'aumento di cubatura era consentito solo nel contesto di una ristrutturazione edilizia, non di una manutenzione straordinaria. Veniva, quindi, emesso un diniego definitivo e un'ordinanza di demolizione per la cabina armadio. Gli interessati ripresentavano l'istanza, sostenendo la conformità dell'intervento alle normative vigenti, ma il Comune confermava il diniego, sicché i predetti impugnavano con apposito ricorso i provvedimenti adottati, sostenendo che l'ampliamento fosse ammissibile in quanto parte di una ristrutturazione edilizia per adeguamento funzionale. I ricorrenti depositavano una relazione tecnica, descrivendo l'intervento e fornendo documentazione fotografica, sostenendo la compatibilità dell'intervento con le normative urbanistiche localmente vigenti.

2. Con sentenza n. 1044/2021 il T.a.r. Campania, sezione II, ha respinto il ricorso.

2.1. Il giudice di prime cure, in particolare, ha rilevato che:

- l'aumento di cubatura è ammissibile solo se strettamente necessario per l'adeguamento tecnologico, igienico-sanitario e funzionale dell'edificio o per un suo miglior utilizzo, e solo nel caso di una “ristrutturazione edilizia” dell'immobile oggetto di ampliamento;
- la nozione giuridica di “ristrutturazione edilizia” è definita dall'art. 3 c. 1, lettera d) del D.P.R. 380/2001 come interventi che trasformano gli edifici tramite un insieme di opere sistematiche, includendo ripristino, sostituzione, eliminazione, modifica e inserimento di nuovi elementi ed impianti;
- nel caso specifico, la realizzazione della “cabina armadio” non era diretta a trasformare l'edificio, trattandosi di opere realizzabili con una CILA, che includevano demolizione di tramezzi, rimozione della pavimentazione, realizzazione di nuovi tramezzi, nuova pavimentazione, intonaci, pitturazione e revisione degli impianti;
- non è condivisibile la tesi dei ricorrenti secondo cui la ristrutturazione edilizia consistesse proprio nella realizzazione della “cabina armadio”, poiché l'art. 21 richiede un rapporto di stretta accessorietà tra la ristrutturazione complessiva e l'ampliamento volumetrico, che è ammesso solo se risponde a esigenze di adeguamento e rientra nel limite del 10% della volumetria complessiva, mantenendo distinti l'intervento di ristrutturazione e l'ampliamento.

3. I signori Antonio Iaccarino e Alessandra Capuano hanno avverso tale decisione con apposito gravame d'appello articolando un unico motivo così rubricato:

*“Error in iudicando - violazione e falsa applicazione del D.P.R. n.380 del 6 giugno 2001 e s.m.i. con particolare riferimento agli artt.3, 31 e 36- violazione e falsa applicazione degli strumenti*

*urbanistici vigenti in San Vitaliano con particolare riferimento all'art.21, comma 4, delle N.T.A.- difetto di motivazione e di istruttoria.”*

3.1. Parte appellante censura la sentenza lamentando la violazione e falsa applicazione della norma di legge, poiché avrebbe erroneamente affermato che l'intervento edilizio degli appellanti non fosse qualificabile come ristrutturazione edilizia. Il primo giudice avrebbe trascurato che gli appellanti, in corso d'opera, avevano effettuato un manufatto che determinava un aumento di volumetria del loro appartamento, cambiando il prospetto dell'edificio e migliorando l'utilizzazione dell'appartamento. Gli appellanti avevano richiesto il permesso di costruire in sanatoria per l'intervento, ritenendo che la cabina armadio fosse legittima e conforme alle disposizioni di legge. L'art. 10, comma 1, lett. c) del d.P.R. n.380 del 2001 prevede che le opere di ristrutturazione edilizia necessitano di permesso a costruire se comportano modifiche del volume e dei prospetti, portando ad un organismo edilizio diverso dal precedente. La giurisprudenza conferma che la chiusura anche parziale di un balcone, con conseguente aumento di volumetria e modifica del prospetto, è considerata ristrutturazione edilizia, richiedendo il permesso a costruire. Gli atti di diniego delle sanatorie e l'ordinanza di demolizione confermerebbero che gli appellanti hanno realizzato un aumento di volumetria nel limite del 10%, creando un nuovo vano all'interno dell'appartamento adibito a cabina armadio. In sintesi, gli appellanti sostengono che l'intervento soddisfa i requisiti di legge e avrebbe dovuto essere autorizzato, come dimostrato dalle relazioni tecniche allegate alle richieste di sanatoria.

4. In data 30 gennaio 2025 parte appellante ha depositato memoria al fine di insistere per l'accoglimento del gravame.

5. All'udienza, svoltasi in modalità telematica, del 5 marzo 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

5.1. In sede di discussione orale della causa parte appellante ha rimarcato che si tratterebbe di ristrutturazione edilizia con aumento di volumetria nei limiti del 10% e pertanto non si comprenderebbero le ragioni per le quali la sanatoria non è stata consentita.

6. L'appello, per le ragioni di cui *infra*, è da reputare fondato.

7. La questione controversa ruota attorno alla qualificazione dell'intervento realizzato dagli appellanti come ristrutturazione edilizia ovvero come manutenzione straordinaria. Da ciò discende l'assoggettabilità o meno al permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c), del d.P.R. 380/2001, laddove stabilisce che le opere di ristrutturazione edilizia necessitano di permesso se comportano modifiche del volume e dei prospetti. La giurisprudenza richiamata dall'appellante ritiene che la chiusura di balconi e l'aumento di volumetria costituiscano ristrutturazione edilizia. Si richiama in particolare la seguente pronuncia secondo cui *“Per giurisprudenza costante, la ristrutturazione edilizia sussiste solo quando viene modificato un immobile già esistente nel rispetto delle caratteristiche fondamentali dello stesso, mentre laddove esso sia stato totalmente trasformato, con conseguente creazione non solo di un apprezzabile aumento volumetrico (in rapporto al volume complessivo dell'intero fabbricato), ma anche di un disegno sagomale con connotati diversi da quelli della struttura originaria (allungamento delle falde del tetto, perdita degli originari abbaini, sopraelevazione della cassa scale, etc.), l'intervento rientra nella nozione di nuova costruzione. Ne discende che la realizzazione di una mansarda a quota di piano primo di un fabbricato preesistente di 500 mq non può qualificarsi come ristrutturazione edilizia perché comporta la creazione di nuovi volumi”* (cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 15 gennaio 2024, n. 488).

8. Ebbene la stessa giurisprudenza richiamata dall'appellante è dell'avviso che la chiusura di balconi e l'aumento di volumetria costituiscano ristrutturazione edilizia. Invero l'intervento contestato all'appellante è consistito nel previo abbattimento di un muro perimetrale (tompagno esterno), con la realizzazione di una cabina armadio di mq. 8.00 sfruttando quello che prima costituiva il balcone (lato posteriore) dell'appartamento medesimo.

Si è dato vita, in questo modo, ad un nuovo volume di mc. 21,60 e si è inciso sul prospetto esterno del fabbricato condominiale in quanto è stato chiuso, mediante muratura, per gran parte il balcone (lato posteriore).

Parte appellante deduce che secondo la giurisprudenza *“la chiusura anche parziale di un balcone, con conseguente aumento di volumetria e modifica del prospetto, è considerata ristrutturazione edilizia, richiedendo il permesso a costruire. Gli atti di diniego delle sanatorie e l'ordinanza di demolizione confermerebbero che gli appellanti hanno realizzato un aumento di volumetria nel limite del 10%, creando un nuovo vano all'interno dell'appartamento adibito a cabina armadio”*.

9. Ebbene, non può essere condiviso quanto osservato dal giudice di prime cure con la sentenza impugnata nel senso che per realizzare tale intervento non può farsi ricorso né alla d.i.a., per il carattere incrementativo della volumetria, né al PDC in sanatoria secondo la normativa localmente vigente non trattandosi di ristrutturazione assentibile.

In particolare, il T.a.r. testualmente afferma che *“Non è peraltro condivisibile la tesi, sostenuta da parte ricorrente in particolare nelle memorie depositate ai sensi dell'art. 73 c.p.a., secondo cui l'attività di ristrutturazione edilizia consisterebbe proprio nella “realizzazione della cabina armadio” tanto che per effetto di tale opera “ne è derivato un organismo edilizio diverso rispetto a quello originario”*.

Secondo il T.a.r. la disposizione dell'art. 21 sarebbe “chiara nel richiedere un rapporto di stretta accessorietà tra l'intervento complessivo di ristrutturazione edilizia che necessita come noto del titolo edilizio (e non di una CILA) e l'ampliamento volumetrico che è ammesso alla duplice condizione che risponda ad esigenze di *“adeguamento tecnologico, igienico sanitario e funzionale dell'edificio”* e rientri nel limite del 10% della volumetria complessiva, mantenendo così ben distinto l'intervento complessivo di ristrutturazione e il predetto conseguenziale ampliamento, tollerato entro tali limiti. Nel caso non solo dette esigenze non ricorrerebbero ma comunque l'intervento non assume le caratteristiche della ristrutturazione edilizia in quanto sarebbe un mero aumento di cubatura”.

Tali considerazioni non sono suscettibili di condivisione, in quanto, ad opinare nel senso auspicato dal Comune e quindi dal T.a.r., un intervento di chiusura del balcone non sarebbe assentibile né a mezzo DIA, come è giusto, né a mezzo permesso di costruire. Sarebbe infatti così preclusa ogni forma di sanatoria pur in presenza di un istituto di portata generale.

Per giunta parte appellante richiama precisa giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (sez. IV, 9 ottobre 2018, n. 5801; sez.VI, 5 settembre 2018, n. 5204; sez.VI, 26 marzo 2018, n. 1893).

In particolare, con la prima di tali pronunce si è rilevato che *“le verande realizzate sulla balconata di un appartamento, in quanto determinano una variazione planovolumetrica ed architettonica dell'immobile nel quale vengono realizzate, sono senza dubbio soggette al preventivo rilascio di permesso di costruire”*.

Nel medesimo senso si esprime la seconda delle su richiamate pronunce: *“Ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE, le opere di ristrutturazione edilizia necessitano di permesso di costruire se consistenti in interventi che portino ad un organismo edilizio in tutto o in*

*parte diverso dal precedente e che comportino, modifiche del volume, dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso (ristrutturazione edilizia). In via residuale, la SCLA assiste invece i restanti interventi di ristrutturazione c.d. «leggera» (compresi gli interventi di demolizione e ricostruzione che non rispettino la sagoma dell'edificio preesistente).*

*Ebbene, le verande realizzate sulla balconata di un appartamento, in quanto determinano una variazione planovolumetrica ed architettonica dell'immobile nel quale vengono realizzate, sono senza dubbio soggette al preventivo rilascio di permesso di costruire. Si tratta, infatti, di strutture fissate in maniera stabile al pavimento che comportano la chiusura di una parte del balcone, con conseguente aumento di volumetria e modifica del prospetto. Né può assumere rilievo la natura dei materiali utilizzati, in quanto la chiusura, anche ove realizzata (come nella specie) con pannelli in alluminio, costituisce comunque un aumento volumetrico. In proposito, va ricordato che, nell'Intesa sottoscritta il 20 ottobre 2016, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni, concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all'articolo 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, la veranda è stata definita (nell'Allegato A) «Locale o spazio coperto avente le caratteristiche di loggiato, balcone, terrazza o portico, chiuso sui lati da superfici vetrate o con elementi trasparenti e impermeabili, parzialmente o totalmente apribili».*

*Deve anche escludersi che la trasformazione di un balcone o di un terrazzo in veranda costituisca una «pertinenza» in senso urbanistico. La veranda integra, infatti, un nuovo locale autonomamente utilizzabile, il quale viene ad aggregarsi ad un preesistente organismo edilizio, per ciò solo trasformandolo in termini di sagoma, volume e superficie».*

Con la terza pronuncia su richiamata, si afferma altresì che: *“le verande realizzate sulla balconata di un appartamento, in quanto determinano una variazione planovolumetrica ed*

*architettonica dell'immobile nel quale vengono realizzate, sono senza dubbio soggette al preventivo rilascio di permesso di costruire.*

*Si tratta, infatti, di strutture fissate in maniera stabile al pavimento che comportano la chiusura di una parte del balcone, con conseguente aumento di volumetria e modifica del prospetto. Né può assumere rilievo la natura dei materiali utilizzati, in quanto la chiusura, anche ove realizzata (come nella specie) con pannelli in alluminio, costituisce comunque un aumento volumetrico. In proposito, va ricordato che, nell'Intesa sottoscritta il 20 ottobre 2016, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni, concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all'articolo 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, la veranda è stata definita (nell'Allegato A) «Locale o spazio coperto avente le caratteristiche di loggiato, balcone, terrazza o portico, chiuso sui lati da superfici vetrate o con elementi trasparenti e impermeabili, parzialmente o totalmente apribili».*

Ne consegue che è meritevole di favorevole apprezzamento quanto dedotto da parte appellante nel senso che l'intervento edilizio *de quo*, per la sua attitudine ad incrementare l'assetto planovolumetrico dell'appartamento, oltre che l'impronta estetica del fabbricato, rientra senz'altro nel perimetro applicativo del permesso di costruire anche in sanatoria.

10. Tanto premesso, l'appello in esame è fondato e pertanto, in riforma dell'impugnata sentenza, il ricorso di primo grado va accolto ed il provvedimento ivi impugnato annullato.

11. La peculiarità della vicenda giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 1786/2022), lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla l'atto ivi impugnato.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del 5 marzo 2025, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Sabato, Presidente FF, Estensore

Carmelina Adesso, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Giovanni Sabato**

**IL SEGRETARIO**