

Pubblicato il 05/08/2026

N. 04864/2026 REG.PROV.COLL.
N. 05657/2025 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 della Campania

(Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5657 del 2025, proposto da Esselibri s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Angelone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Massa Lubrense, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Erik Furno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

a) del provvedimento del Responsabile del Servizio Urbanistica-Edilizia-Pianificazione Urbanistica-PIP Condonio Edilizio e Tutela del Paesaggio Ambientale prot. n. 2025/0029662 del 13.10.25: “di divieto inizio/prosecuzione dell’attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi – art. 19, comma 3, L. 241/90 e ss.mm.cc. – SCIA prot. n. 0029662 del 30/9/25 Pratica n. PE/2025/00332 SCIA e SCIA prot. n. PE/2025/00563 SCIA – DPR 6.6.01 n. 380 – Legge Regionale 19/01 – Immobile sito alla Via

Villazzano – Del Giudice Golan – Segnalazione certificata di inizio attività edilizia (SCIA) alternativa al permesso di costruire (edilizia residenziale);
b) di ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale, comunque lesivo del diritto della ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Massa Lubrense;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Maria Grazia D'Alterio e uditi nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2026 per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in esame è controversa la legittimità del provvedimento del Dirigente del Servizio Urbanistica del Comune di Massa Lubrense, recante il rigetto delle segnalazioni certificate di inizio attività, prot. n. 13596 del 12 maggio 2025 e n. 29662 del 30 settembre 2025, relative al completamento dei lavori di cui alla DIA prot. n. 16893 dell'1.08.2013, pratica n. 478/13, presentata dalla ricorrente società, e la sua archiviazione.

1.1 A fondamento del diniego l'amministrazione comunale ha posto plurime ragioni, così sintetizzabili:

- l'intervento progettato riguarda il completamento di una scia presentata nel 2013 - inerente a un fabbricato completamente allo stato rustico, privo di finiture interne ed esterne (intonaci, tramezzi, impianti, pavimenti, rivestimenti e infissi) - nonché nel ripristino di alcuni elementi portanti;
- i titoli edilizi richiamati nella documentazione allegata alla S.C.I.A. risultano, secondo l'Amministrazione, ampiamente scaduti, con particolare riferimento al permesso di costruire n. 6/2008 e alle successive varianti (D.I.A. n. 667/2010 e n. 478/2013), ivi compresa l'autorizzazione paesaggistica n. 55/2012;

- dall'atto di proprietà del 16 luglio 1999 e dalla documentazione tecnica allegata al permesso di costruire n. 6/2008 risulterebbe una destinazione d'uso dell'immobile in parte abitativo-agricolo e per la restante parte di deposito agricolo, cantina, stalla. Tuttavia non risulterebbe agli atti alcun titolo idoneo a comprovare il legittimo mutamento di destinazione d'uso dei locali originariamente agricoli, nonostante la loro indicazione come abitativi nei titoli edilizi richiamati;
- il permesso di costruire n. 6/2008 prevedeva il completamento abitativo dell'intero fabbricato e il recupero del sottotetto mentre la successiva D.I.A. n. 478/2013 aveva autorizzato interventi incidenti in modo significativo su sagoma e prospetti, mediante demolizione di porzioni del sottotetto e realizzazione di terrazze praticabili;
- poiché l'immobile ricade in zona E3 - Parco Agricolo Vincolato - soggetta a stringenti limitazioni edificatorie, che consentono esclusivamente interventi di manutenzione o risanamento conservativo senza incremento di volumi o superfici - le opere oggetto della S.C.I.A., da qualificare come interventi di ristrutturazione edilizia, non sarebbero assentibili in ragione del delineato contesto urbanistico, ove sono ammessi solo interventi conservativi di sola manutenzione.

1.2 Avverso il provvedimento impugnato la società ricorrente ha articolato plurimi motivi di ricorso.

1.2.1 Con il primo motivo deduce la violazione dell'art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990, nonché del principio del giusto procedimento, lamentando che il provvedimento sarebbe stato adottato oltre il termine di trenta giorni previsto per l'esercizio dei poteri interdittivi; ne conseguirebbe che il titolo abilitativo doveva ritenersi consolidato, potendo al più l'amministrazione intervenire in autotutela.

1.2.2 Con il secondo motivo deduce la violazione dell'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, il difetto di istruttoria e l'erroneità dei presupposti di fatto, contestando l'assunto secondo cui non sarebbe intervenuto un valido

mutamento di destinazione d'uso dei locali. La ricorrente afferma che la destinazione abitativa dell'immobile risulterebbe già da una concessione edilizia del 1983 e che, comunque, l'Amministrazione avrebbe costantemente qualificato il fabbricato come residenziale nei successivi titoli edilizi rilasciati nel tempo.

1.2.3 Con il terzo motivo deduce ulteriori profili di violazione del giusto procedimento, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti ed eccesso di potere per illogicità manifesta, sostenendo che la S.C.I.A. riguarderebbe esclusivamente opere di finitura e completamento del fabbricato, senza alcuna incidenza su sagoma, volumi o prospetti. Si duole, inoltre, che l'Amministrazione abbia valorizzato modifiche edilizie già assentite con precedente D.I.A. del 2013, ormai consolidate e non più sindacabili in sede di esame della nuova istanza.

1.2.4 Con il quarto motivo deduce la violazione dell'art. 2 e dell'Allegato A del d.P.R. n. 31 del 2017, nonché il difetto di istruttoria e l'erroneità della motivazione, sostenendo che le opere progettate rientrerebbero tra quelle escluse dall'autorizzazione paesaggistica, trattandosi di interventi interni o comunque privi di impatto sull'aspetto esteriore dell'edificio e conformi alle caratteristiche architettoniche esistenti.

1.2.5 Con il quinto motivo deduce la violazione dell'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, il travisamento dei fatti e l'illogicità della motivazione, contestando la qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia. Secondo la ricorrente, le opere si limiterebbero al mero completamento e alla rifinitura dell'immobile, senza alcuna trasformazione dell'organismo edilizio tale da integrare la nozione normativa di ristrutturazione.

2. Si è costituito il Comune intimato per opporsi all'avverso dedotto e difendere la legittimità del diniego impugnato, rimarcando che l'intervento rientrerebbe in quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3 lettera D) del DPR 380/2001 e, come tale, non sarebbe conforme alle prescrizioni del vigente PRG e del PUT. L'intervento, infatti, ricade in Zona E3- Parco

Agricolo Vincolato, la quale, a mente dell'ART. 42 PRG "Comprende aree coltivate di elevato valore produttivo, paesaggistico ed ambientale. È fatto obbligo di prosecuzione delle attività agricole in atto, senza modificazioni della conformazione del suolo e degli ordinamenti colturali preesistenti. E' fatto divieto di realizzare nuove costruzioni di qualunque tipo. Su tutti gli immobili esistenti sono consentiti, previa autorizzazione, interventi di manutenzione che non modifichino i profili esterni né i prospetti e non incrementino i volumi né le superfici utili. I volumi esistenti non utilizzati per le attività agricole o come residenza dei relativi addetti possono essere riutilizzati con interventi esclusivamente di manutenzione o risanamento conservativo - per attività culturali o didattico normative, previa stipula di specifica convenzione con il Comune che escluda l'utilizzazione residenziale privata, garantisca la prosecuzione delle attività agricole sul fondi, fissi le sanzioni per le eventuali inadempienze". Nella prospettazione della resistente amministrazione, sarebbe: "finalizzato al completamento di lavori di ristrutturazione totale del fabbricato comportanti anche la modifica di sagoma e dei prospetti ed il cambio d'uso (in residenziale e mai concretizzatosi in passato) di ampie parti dello stesso oltre che il recupero abitativo del sottotetto- i cui titoli autorizzatori sono comunque ampiamente scaduti".

3. All'udienza del 9 giugno 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

5. Non coglie nel segno il primo motivo, con cui la ricorrente deduce la tardività del provvedimento inibitorio, assumendo che il Comune avrebbe esercitato i poteri di controllo oltre il termine di cui all'art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

In disparte la tempestività dell'intervento rispetto alla seconda segnalazione del 30 settembre 2025, riguardante opere analoghe a quelle previste nella precedente data 12 maggio 2025, va sottolineato che nella specie, anche per quanto si preciserà in seguito, non sussistevano i presupposti per poter

legittimare i lavori oggetto di segnalazione con mera SCIA, in quanto la stessa si fondava su titoli (permesso 6/2008 e DIA successive) inefficaci da anni, su opere mai ultimate, su un immobile privo di destinazione d'uso legittimata e su interventi che, per tipologia e contesto, non erano presentabili mediante SCIA, ma richiedevano apposito permesso di costruire e specifica autorizzazione paesaggistica.

Sul punto rilevano condivisi principi giurisprudenziali per cui “in caso di intervento edilizio realizzato all'esito di presentazione di SCIA, per il quale era tuttavia precluso il ricorso a detto titolo abilitativo, esigendosi di contro il rilascio di permesso di costruire, non trova applicazione il termine decadenziale per l'esercizio del potere inibitorio previsto dall'art. 19 della l. n. 241 del 1990, il cui decorso esaurisce gli ordinari poteri di vigilanza edilizia, in quanto tale termine opera solamente nelle ipotesi in cui gli interventi realizzati o realizzandi rientrino fra quelli eseguibili mediante SCIA; per gli interventi soggetti a permesso di costruire, invece, deve applicarsi il comma 2 bis dell'art. 21 della medesima legge a mente del quale “restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20” (*cfr.* TAR Campania, Salerno, sez. II n. 1105/2024; TAR Lombardia, Milano, sez. IV, n. 1508/2022; così come pure TAR Lazio, Roma, sez. II, n. 2025/2022).

Nel caso all'esame del Collegio, la SCIA presentata dalla deducente società si basava su titoli edilizi (permesso di costruire n. 6/2008 e DIA successive) che, tuttavia, sono risultati inefficaci in quanto decaduti da anni, essendo riferiti ad opere mai ultimate. Dunque, come sottolineato dalla resistente amministrazione, oltre a non potersi ritenersi consolidata la destinazione d'uso abitativo dell'immobile affermata dal ricorrente, gli interventi di completamento oggetto di SCIA riguardanti anche modifiche strutturali in un contesto paesaggisticamente vincolato, avrebbero richiesto il rilascio di apposito permesso di costruire oltre a specifica autorizzazione paesaggistica.

Giova al riguardo ricordare che ai sensi dell'art. 15, comma 2, del D.P.R. n. 380 del 2001, decorsi i termini per l'inizio e conclusione dei lavori (rispettivamente di un anno e tre anni), "il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga" e che, in relazione a tale norma, la giurisprudenza ha assunto una posizione di rigore in merito al concetto di completamento. Invero, affinché tale situazione possa ritenersi verificata, si ritiene che non sia sufficiente che il manufatto risulti materialmente realizzato nelle sue strutture portanti, occorrendo che risulti funzionalmente idoneo allo scopo per il quale lo stesso era stato progettato (Cons. Stato, sez. V, 21.10.1991, n. 1239; anche T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 1 giugno 2012 n. 2612).

Si è dunque affermata la necessità "che il fabbricato risulti dotato di porte, finestre, impianti elettrici e idrici e collegato al sistema fognante esterno; più in particolare, nel caso di immobile da destinare ad uso abitativo, si è ritenuto che le opere interne possono considerarsi completate dal punto di vista funzionale quando siano stati ultimati anche i lavori di intonacatura e rifinitura, non essendo sufficiente al suddetto scopo la mera predisposizione dei servizi igienici, dell'impianto di riscaldamento e delle attrezzature; non è invece necessaria l'avvenuta acquisizione del certificato di agibilità" (cfr. T.A.R. Pescara Abruzzo sez. I, 16/12/2025, n. 519; T.A.R. Sardegna - Cagliari, sez. II, 30 novembre 2022 n. 817).

Nella specie, essendo incontroverso lo stato rustico interno ed esterno dell'immobile, nemmeno occorreva altra più eloquente motivazione sul punto né un provvedimento formale dichiarativo della decadenza dei titoli edilizi invocati dalla ricorrente a legittimazione del cambio di destinazione e della modifica della sagoma, atteso che la giurisprudenza è *"consolidata nel ritenere che la decadenza della concessione edilizia (o del permesso di costruire) si determina, infatti, per il solo fatto dell'avvenuto decorso del tempo assegnato per l'esecuzione e il completamento dei lavori oggetto dell'atto abilitativo. (...) 6.1. L'effetto decadenziale si riconnette quindi al mero dato fattuale del mancato avvio dei lavori entro il termine annuale fissato dalla legge*

(o al mancato completamento dei lavori nei tre anni, salvo proroga), con la conseguenza che la decadenza del permesso di costruire costituisce effetto automatico del trascorrere del tempo, la pronunzia di decadenza ha carattere ricognitivo, è determinata dall'accertamento del mancato inizio e completamento dei lavori entro i termini stabiliti e non necessita di un provvedimento amministrativo espresso (cfr. ex multis Consiglio di Stato, Sez. II, n. 2453 del 22 marzo 2021).

Del tutto coerentemente con la natura dell'intervento in concreto richiesto l'amministrazione ha ritenuto che non poteva dirsi, neppure alla luce delle stesse allegazioni di parte ricorrente, che l'immobile fosse dotato di stato legittimo, in quanto non ancora ultimato e non conforme ai precedenti titoli invocati. Peraltro, tale circostanza risulta ampiamente esclusa dalla stessa necessità di porre in essere le opere oggetto delle due SCIA proposte, le quali concernono, tra l'altro, interventi di completamento derivanti dalla DIA n. 478/2013, e sono relativi a opere strutturali, consolidamenti, rifacimenti integrali, riassetto della copertura, sostituzione di elementi edilizi, realizzazione di impianti.

Sulla base di tali assunti, dunque, nel caso di specie, correttamente l'amministrazione ha rilevato che l'intervento fosse qualificabile come ristrutturazione edilizia di cui all'art.3 lett. D) del DPR 380/2001 e, come tale, non conforme alle prescrizioni del vigente PRG e del PUT, essendo i titoli edilizi richiamati nelle due SCIA del 2025 oramai decaduti.

6. Alla luce delle superiori considerazioni è fuori centro il secondo motivo, con cui la ricorrente sostiene che la destinazione abitativa dell'immobile sarebbe stata già legittimamente assentita sin dalla concessione edilizia del 1983 e comunque riconosciuta nei successivi titoli edilizi.

Anche tale censura è dunque infondata, potendosi richiamare al riguardo le considerazioni espresse al precedente paragrafo, oltre a rimarcare che il provvedimento impugnato dà conto, con motivazione puntuale, dell'assenza agli atti di un titolo idoneo a dimostrare il legittimo mutamento di destinazione d'uso di tutti i locali dell'immobile, originariamente a prevalente

destinazione agricola, restando, ad oggi, ancora completamente allo stato completamente rustico.

La circostanza che nei successivi elaborati progettuali o nei titoli edilizi l'immobile sia stato descritto come avente destinazione abitativa non vale, di per sé sola, a dimostrare l'intervenuta legittima modifica della destinazione d'uso di tutti i locali dell'immobile, né può sanare la mancanza di valido ed efficace titolo autorizzatorio richiesto dalla disciplina urbanistico-edilizia vigente.

La ricorrente, per contro, si limita ad affermare l'esistenza di una concessione edilizia risalente al 1983, senza fornire elementi idonei a dimostrare che tale titolo abbia effettivamente autorizzato il mutamento della destinazione d'uso di tutti i locali originariamente agricoli (tali descritti ancora nell'atto di acquisto del 16 luglio 1999 tra l'Amministrazione straordinaria dell'impresa individuale Achille Lauro (precedente proprietaria del fabbricato) e la società Esselibri spa), limitandosi a prospettare una diversa ricostruzione della vicenda edilizia, inidonea a scalfire gli accertamenti svolti dall'Amministrazione.

7. Parimenti infondati sono il terzo e il quarto motivo.

7.1 Come già precisato innanzi, dalla documentazione richiamata nel provvedimento impugnato emerge che l'immobile versa ancora allo stato rustico, essendo privo delle essenziali opere di completamento per cui, in ragione della mancanza di corrispondenza tra lo stato attuale dell'immobile e le opere oggetto del precedente permesso del 2008 e delle successive SCIA integrative (DIA 667/2010 e DIA 478/2013 ivi compresa la propedeutica autorizzazione paesaggistica n. 55/2012), non integralmente realizzate, lo stesso non può considerarsi definitivamente assentito e completato, ma rappresenta l'esito di una successione di titoli edilizi ormai decaduti, non essendo mai stato oggetto di ultimazione dei lavori previsti.

In tale contesto, non appare condivisibile la prospettazione della società ricorrente secondo cui la S.C.I.A. avrebbe avuto ad oggetto esclusivamente

opere di mera finitura, atteso che un fabbricato allo stato rustico non può essere legittimamente interessato da opere di finitura, presupponenti la completa realizzazione delle altre opere strutturali e di completamento abitativo dell'immobile, già oggetto di segnalazione ma all'evidenza non realizzate. Ne consegue che del tutto coerentemente con tale stato di fatto l'amministrazione ha ritenuto che non si sia consolidata alcuna modifica di destinazione d'uso né di sagoma, a cui la nuova SCIA pretenderebbe di dare completamento.

7.2 Quanto all'impatto nel contesto tutelato delle opere, va rilevato che la qualificazione dell'intervento è stata correttamente stimata dall'amministrazione comunale, considerando unitariamente l'incidenza delle opere sull'organismo edilizio e il quadro complessivo della vicenda autorizzatoria, non potendo l'istante frazionare artificiosamente nel tempo un intervento edilizio unitario in una pluralità di opere formalmente autonome al fine di ricondurlo ad un regime abilitativo più semplificato.

Non coglie nel segno pertanto la contestazione circa la non necessità dell'autorizzazione paesaggistica prevista dall'allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, dovendosi rilevare che l'invocata esclusione opera unicamente con riferimento ad interventi che, per caratteristiche e consistenza, risultino effettivamente privi di incidenza sui valori paesaggistici tutelati.

Nel caso di specie, tuttavia, il provvedimento impugnato evidenzia l'intervenuta decadenza dei precedenti titoli edilizi e della autorizzazione paesaggistica rilasciata, riguardando il completamento di un immobile interessato da opere edilizie che, tuttavia, non possono ritenersi definitivamente assentite perché non completate nei termini di legge. In tale situazione, la mera qualificazione delle opere come interne o di completamento non è sufficiente ad escludere la necessità della preventiva verifica della compatibilità paesaggistica, tanto più in presenza di un precedente intervento di recupero abitativo di un sottotetto, che aveva inciso

sui prospetti e sulla conformazione del fabbricato e che è rimasto anch'esso incompleto, essendo l'intero immobile allo stato rustico.

Né può condividersi l'assunto secondo cui il Comune avrebbe illegittimamente rivalutato modifiche già assentite con la D.I.A. del 2013, atteso che l'Amministrazione si è correttamente limitata a ricostruire la complessiva situazione urbanistico-edilizia dell'immobile, al fine di verificare, all'attualità, la sussistenza dei presupposti richiesti per la nuova segnalazione, ben potendo, in tale sede, tenere conto anche delle vicende edilizie pregresse, in uno all'intervenuta decadenza dei relativi titoli e, dunque, della mancanza di completamento delle modifiche oggetto dei precedenti titoli edilizi invocati a presupposto e fondamento delle asserite opere di completamento.

8. Infine, è infondato anche il quinto motivo, con cui si contesta la qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia, operata dall'Amministrazione.

La nozione di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 ricomprende gli interventi diretti alla trasformazione dell'organismo edilizio mediante un insieme sistematico di opere, avuto riguardo alla loro complessiva consistenza e non alla mera denominazione attribuita dall'interessato.

Nel caso di specie, va ribadito che il fabbricato non risulta ultimato, i precedenti titoli edilizi, con i quali, peraltro, era stato assentito il cambio di destinazione d'uso all'immobile, risultano, come rilevato nel provvedimento di diniego, decaduti per mancato completamento delle opere. Inoltre, le opere progettate si inseriscono nell'ambito di un intervento edilizio complessivamente volto al completamento di un organismo edilizio la cui configurazione è stata interessata da rilevanti modifiche strutturali e distributive, per cui il civico ente, affatto correttamente, ha escluso la riconducibilità di detto intervento alla mera manutenzione o al semplice completamento di opere già definitivamente assentite, ritenendo che invece integrasse un intervento di ristrutturazione edilizia non consentito nella zona

territoriale omogenea E3 – Parco Agricolo Vincolato. Trattasi, infatti, di zona in cui la disciplina urbanistica ammette esclusivamente interventi conservativi, per cui non sono consentite trasformazioni comportanti incremento o modifica dell'organismo edilizio.

Le censure articolate dalla ricorrente si risolvono, in definitiva, nella prospettazione di una diversa lettura delle risultanze istruttorie e della disciplina urbanistica applicabile, senza evidenziare vizi di manifesta illogicità, travisamento dei fatti o erroneità dei presupposti idonei ad infirmare l'ampia e coerente motivazione del provvedimento impugnato.

9. Il ricorso deve pertanto essere respinto.

10. La complessità e peculiarità della vicenda giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Napoli (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Laura Maddalena, Presidente

Maria Grazia D'Alterio, Consigliere, Estensore

Anna Abbate, Consigliere

L'ESTENSORE
Maria Grazia D'Alterio

IL PRESIDENTE
Maria Laura Maddalena

IL SEGRETARIO