

Publicato il 03/04/2026

Sent. n. 2242/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Ottava)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2081 del 2024, proposto da -OMISSIS-, -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Salvatore Zannini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Falciano del Massico, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Sasso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'ordinanza dirigenziale n. -OMISSIS- del 18.03.2024 di annullamento della S.C.A. (segnalazione certificata per l'agibilità) del 21.10.2023 prot. n. -OMISSIS- e di riduzione in pristino delle opere realizzate *sine titulo*;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Falciano del Massico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2026 la dott.ssa Angela Fontana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'ordinanza impugnata del 18 marzo 2024, il Comune di Falciano del Massico ha disposto la demolizione delle opere edilizie realizzate dai ricorrenti, in quanto prive delle necessarie autorizzazioni e, dunque, abusive ed ha annullato in autotutela la Segnalazione Certificata di Agibilità del 21 ottobre 2023.

A fondamento di tali determinazioni, il Comune ha rilevato che ai fini della realizzazione degli ampliamenti, assentiti con permesso di costruire del 2009, gli interessati, come specificato nel titolo autorizzatorio, avrebbero dovuto eseguire calcoli strutturali e collaudo statico, trattandosi di interventi realizzati successivamente all'entrata in vigore delle NTC del 2008, i quali non risultavano mai effettuati e depositati; che ai fini della costruzione della piscina, realizzata con DIA prot. -OMISSIS- del 06-03-2007 si sarebbe resa necessaria la Denuncia al Genio Civile ed il successivo collaudo statico che, di contro, non erano mai stati prodotti; che le opere, considerate nel loro complesso, avevano determinato un mutamento della destinazione urbanistica dell'area, eseguita in assenza di titolo edilizio e non compatibile con il vigente strumento urbanistico.

Per tali ragioni, la SCA del 21 ottobre 2023– in mancanza della conformità edilizia dei predetti manufatti- era illegittima e doveva essere annullata ai sensi dell’art. 21 *nonies* della legge n. 241 del 1990.

2. Con il ricorso in esame è impugnata la indicata ordinanza comunale con articolate censure di violazione di legge ed eccesso di potere.

2.1 Con il primo motivo di ricorso, è dedotta la illegittimità del provvedimento impugnato per violazione dell’art. 6 *bis* della legge n. 241 del 1990.

L’atto impugnato sarebbe stato adottato dal dirigente responsabile del Servizio tecnico del Comune il quale versa in stato di grave inimicizia con uno dei ricorrenti. Tale situazione, comprovata dalle denunce allegate in atti, avrebbe comportato l’obbligo di astensione del dirigente stesso.

2.2 Il motivo non è fondato.

L’art. 6-bis della legge del 7 agosto 1990, n. 241 dispone che “*Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale debbano astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*”.

Questa norma è espressione del principio generale di imparzialità previsto dall’art. 97 Cost., il quale impone che “*le scelte adottate dall’organo devono essere compiute nel rispetto della regola dell’equidistanza da tutti coloro che vengano a contatto con il potere pubblico*” (cfr. Consiglio di Stato, comm. spec., n. 667 del 2019, sullo schema di Linee guida ANAC in materia di conflitti di interesse nell’affidamento dei contratti pubblici).

2.2.1 Una declinazione del medesimo principio è contenuta anche nell’art. 7 del d.P.R. del 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del d.lgs. del 30 marzo 2001, n. 165) e nella disciplina relativa alle incompatibilità nell’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché il d.lgs. n. 39 del 2013, in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico).

Sebbene non esista, all’interno del quadro normativo appena richiamato, una definizione univoca che preveda analiticamente tutte le ipotesi e gli elementi costitutivi della fattispecie, il conflitto di interessi viene solitamente definito come quella condizione giuridica che si verifica quando, all’interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidata ad un funzionario che è contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell’interesse funzionalizzato. Operare in conflitto di interessi significa agire nonostante sussista o sia anche soltanto potenziale una situazione del genere (Cons. Stato, sez. V, 9 luglio 2015, n. 3443).

Sul versante delle conseguenze giuridiche del mancato rispetto di questo obbligo, si ritiene che la mancata astensione del funzionario comporta una illegittimità procedimentale che incide sulla legittimità dell’atto finale, a meno che non venga rigorosamente dimostrato che la situazione d’incompatibilità del funzionario non ha in alcun modo influenzato il contenuto del provvedimento facendolo divergere con il fine di interesse pubblico (Cons. Stato, sez. VI, 22 marzo 2022, n. 2069).

Malgrado l’ampiezza della nozione, il Collegio ritiene che, nel caso di specie, non possa ravvedersi una ipotesi di conflitto di interessi e ciò in quanto l’attività posta in essere dal dirigente del Comune di Falciano del Massico è una attività doverosa e vincolata, priva del connotato di discrezionalità che potrebbe indurre o comunque agevolare il perseguimento di un interesse proprio di chi lo ha adottato o, ancor di più, una precisa volontà di danneggiare il privato.

La natura vincolata del potere esercitato induce a tale conclusione.

Ed invero, l’art. 31 del d.P.R. 380 del 2001, impone “al dirigente”, in presenza di rilevati abusi edilizi, di adottare i provvedimenti necessari al ripristino della legalità.

Si è, pertanto, in presenza, di poteri doverosi e vincolati il cui mancato esercizio potrebbe configurare una ipotesi di responsabilità – amministrativa, penale e contabile - a carico del funzionario inerte.

3. Con il secondo motivo di ricorso, è dedotta la violazione dell’art. 21 *nonies* della legge n. 241 del 1990.

Rileva parte ricorrente che l'esercizio del potere di autotutela è ancorato alla contemporanea ricorrenza di due presupposti: l'esistenza di un interesse pubblico all'annullamento dell'atto che non può coincidere con il mero ripristino della legalità, e che deve essere bilanciato con l'affidamento del privato e la tempestività dell'esercizio del potere, in un termine ragionevole e, comunque non superiore a dodici mesi dalla formazione dell'atto.

Nel caso di specie, mancherebbe ogni motivazione sulle ragioni di interesse pubblico idonea a supportare la decisione amministrativa e l'annullamento d'ufficio sarebbe tardivo: la SCA era stata presentata il 21.10.2023, solo in data 29.2.2024 era avviata la procedura per l'annullamento ovvero ben 4 mesi dopo.

3.1 Il motivo non è fondato.

In primo luogo, va rilevato che l'esercizio del potere di autotutela è stato esercitato entro il limite temporale di 12 mesi scolpito nell'art. 21 *nonies*, comma 2 *bis* della legge n. 241 del 1990.

La SCA è stata presentata il 21 ottobre 2023 ed il potere di autotutela è stato esercitato il 18 marzo 2024.

Quanto alla motivazione dell'interesse pubblico, la giurisprudenza è ferma nel ritenere che l'onere motivazionale in parola risulta attenuato nel caso in cui l'atto di annullamento abbia ad oggetto titoli edilizi illegittimi per contrasto con la normativa edilizia e urbanistica vigente, in special modo quando il manufatto risulti costruito in una zona sottoposta a vincolo.

In questi casi, il valore intrinseco dei beni tutelati, induce la giurisprudenza a ritenere che la motivazione sia sufficientemente soddisfatta dal richiamo alla esistenza dei vincoli che insistono sull'area o dal contrasto con la normativa edilizia vigente.

In tali sensi, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha così chiarito: *“Vero è infatti che – per le ragioni dinanzi esposte – il decorso del tempo onera l'amministrazione che intenda procedere all'annullamento in autotutela di un titolo edilizio illegittimo di motivare puntualmente in ordine alle ragioni di interesse pubblico sottese all'annullamento e alla valutazione degli interessi dei destinatari e dei controinteressati. E' parimenti vero, però, che tale onere motivazionale non muta il rilievo relativo da riconoscere all'interesse pubblico e la preminenza che deve essere riconosciuta al complesso di interessi e valori sottesi alla disciplina edilizia e urbanistica...Nelle ipotesi di maggiore rilievo, quindi (e laddove venga in rilievo la tutela di preminenti valori pubblici di carattere – per così dire – 'autoevidente'), l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate le quali normalmente possano integrare le ragioni di interesse pubblico che depongono nel senso dell'esercizio del ius poenitendi...”* (AP 8 del 2017).

Nel caso in esame, e come sarà specificato in prosieguo, gli interventi costruttivi risultano realizzati in violazione della vigente disciplina urbanistica ed edilizia e, pertanto, il richiamo a tanto è sufficiente a dare consistenza all'interesse pubblico tutelato.

4. Con il terzo motivo di ricorso, è dedotta la violazione ed errata applicazione di legge in relazione: agli artt. 6 e 34 *bis* comma 1 del dpr 380/2001; al d.m. 2.3.2018 del Ministero Infrastrutture; alla legge regionale Campania n. 13/22 art. 2; all'art. 6, comma 1 lett. b-bis e ter del dpr 380/2001; alle disposizioni del P.R.G. del Comune di Falciano del Massico relativamente alle zone classificate “E”. Il ricorrente analizza ciascuna delle contestazioni rilevate dall'amministrazione nell'atto impugnato e ne rileva la infondatezza, in parte deducendo che le opere edilizie sono state eseguite in virtù di corrispondenti titoli edilizi, in parte deducendo che si tratti di interventi di edilizia libera.

A supporto delle deduzioni difensive è stata depositata una perizia a firma di un tecnico di fiducia.

4.1 In particolare, parte ricorrente ha dedotto che sarebbero attratte alla categoria della edilizia libera la costruzione di un manufatto adiacente alla piscina (in quanto locale tecnico), la pavimentazione dell'area esterna al gazebo, la realizzazione di una scala; che sarebbero stati realizzati con DIA il gazebo, che, peraltro, in quanto protetto da vetrate totalmente trasparenti poste a protezione delle intemperie, sarebbe addirittura un intervento di edilizia libera; che sarebbero stati realizzati con SCIA il terrazzo praticabile posto sul fabbricato spogliatoio ed il manufatto esistente sul prospetto principale dell'edificio.

4.2 La prospettazione di parte ricorrente non può essere condivisa, tenuto conto della portata delle opere edilizie realizzate, da valutarsi nel loro insieme, che hanno determinato, progressivamente nel tempo, una radicale trasformazione del nucleo originario nonché un mutamento di destinazione del manufatto.

Va rammentato come per costante giurisprudenza la valutazione degli abusi edilizi contestati va fatta prendendo in considerazione una visione complessiva e non atomistica di quanto realizzato, non essendo consentito scomporre o frazionare i singoli interventi al fine di affermarne l'assoggettabilità a una diversa sanzione o la sanabilità, in quanto il pregiudizio arrecato al regolare assetto del territorio deriva non da ciascun intervento a sé stante bensì dall'insieme delle opere nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni (cfr. tra le tante, T.A.R. Piemonte n. 532/2025).

Nel caso di specie la molteplicità e la consistenza delle opere edilizie (diffuse e funzionalmente connesse), sono state realizzate in assenza del necessario titolo edilizio o in difformità dal titolo assentito, come di seguito specificato.

Con riguardo alla pavimentazione di 615 mq posta all'esterno del gazebo, e nelle altre aree, essa ha determinato una alterazione dello stato dei luoghi non solo non conforme al titolo in quanto tale, ma neanche realizzabile mediante DIA, trattandosi di intervento in area agricola che ha determinato consumo di suolo (Consiglio di Stato, sentenza n. 462/2026).

Sul punto, dunque, non può essere condivisa la conclusione cui perviene il tecnico di parte che fa riferimento all'art. 6 comma 1 e-ter) del DPR 380/2001 che afferma che le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità (qualora definito), sono opere di edilizia libera.

Inoltre, relativamente alla costruzione del gazebo, dalle fotografie in atti, si evince che essa costituisce un nuovo volume, in considerazione del posizionamento di una veranda realizzata al di sopra di un muro di recinzione che, dunque, in maniera permanente e duratura altera lo stato dei luoghi, diversamente da quanto rappresentato nella DIA in sanatoria.

Nella SCIA del 2016 veniva, poi, indicata la costruzione di una sola scala, laddove, nel corso del sopralluogo del 2020, sono state rinvenute tre scale in muratura.

Le descritte difformità sarebbero da sole idonee a legittimare l'annullamento della SCA e l'adozione dell'ordine di demolizione.

Inoltre, nel corso del sopralluogo è stata riscontrata l'esecuzione (in zona sismica) dei lavori di ampliamento della struttura ricreativa – sportiva, oggetto del permesso di costruire n. 3 del 10 marzo 2009 e la realizzazione di una piscina interrata (di cui alla D.I.A. prot. n. -OMISSIS-), in assenza del preventivo deposito dei calcoli strutturali al Genio Civile di -OMISSIS-.

Il completamento della procedura amministrativa, mediante deposito dei calcoli strutturali, era presupposto per la validità del titolo edilizio, come emerge dalla lettura dello stesso.

In sintesi, a fronte di un originario permesso di costruire, acquisito nel 2009, ma mai effettivamente efficace, parte ricorrente ha realizzato nuove modifiche strutturali, in assenza dei collaudi statici a tal fine indispensabili.

Al fine di regolarizzare tali carenze, i ricorrenti hanno presentato, in data 15 maggio 2024, presso l'U.T.C. del Comune di Falciano del Massico i collaudi statici (*post operam*) e, tuttavia, l'Amministrazione resistente, con il provvedimento del 10/05/2024 (allo stato non impugnato), ha comunicato la improcedibilità della istanza.

Né può essere messo in dubbio che sia stato effettuato un cambio di destinazione d'uso dell'area, adibita a struttura turistico/sportivo ricreativa, come pure evidenziato nel provvedimento impugnato e nella relazione tecnica del Responsabile dell'Area Tecnico Urbanistica del Comune di Falciano del Massico versata in atti il 20/05/2024.

Dalle fotografie allegate si apprezza come la struttura sia destinata a luogo di ritrovo anche finalizzato ad ospitare eventi ludici con presenza di numerosi frequentatori e, dunque, a struttura ricettiva.

5. Con il quarto motivo di ricorso, è dedotta la violazione dell'art. 24 del d.P.R. 380 del 2001.

Secondo la prospettiva dei ricorrenti, l'agibilità potrebbe essere riconosciuta anche per singoli manufatti a prescindere dalla regolarità edilizia di altri facenti parte di un più ampio complesso.

5.1 La deduzione difensiva non può essere condivisa.

L'articolo 24 del D.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui può essere rilasciata l'agibilità per parti autonome del fabbricato, richiede espressamente che si tratti di "singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi", e pertanto che si tratti di parti autonome e scindibili del fabbricato, presupposto che invece difetta, nel caso di specie, per quanto sopra evidenziato, tenuto conto della diffusa irregolarità edilizia (delle scale, della veranda, della pavimentazione, dell'ampliamento), nonché della circostanza che la SCA aveva ad oggetto l'intera struttura.

6. Con il quinto motivo di ricorso, è dedotta violazione ed errata applicazione di legge in relazione agli artt. 31, 34 e 34 bis del d.P.R. n. 380/2001 ed eccesso di potere sotto vari profili.

Deducono i ricorrenti che nel caso di specie le irregolarità edilizie non potrebbero essere ricondotte alla fattispecie della mancanza o totale difformità dal titolo edilizio, ma, al più, alla categoria della difformità parziale, con la conseguenza che non potrebbe essere disposta l'acquisizione per la mancata demolizione; in ragione del pregiudizio che potrebbe derivare all'intero edificio, la demolizione degli abusi potrebbe essere sostituita dalla irrogazione di una sanzione pecuniaria; nella valutazione delle difformità edilizie, l'amministrazione dovrebbe tener conto delle tolleranze costruttive.

6.1 Il motivo non è fondato.

Nel caso di specie, come si è detto, l'opera risulta costruita in assenza di titolo edilizio, dal momento che l'originario permesso a costruire del 2009 era condizionato al deposito dei calcoli strutturali; tuttavia, tale condizione non si è avverata.

In ogni caso, l'art. 34 del testo unico dell'edilizia (concernente gli «interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire»), al comma 1, dispone che «*Gli interventi e le opere realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire sono rimossi o demoliti a cura e spese dei responsabili dell'abuso entro il termine congruo fissato dalla relativa ordinanza del dirigente o del responsabile dell'ufficio. Decorso tale termine sono rimossi o demoliti a cura del comune e a spese dei medesimi responsabili dell'abuso*».

Sulla base di tali disposizioni, emerge che il Comune, quando accerta l'abusività di opere (ovvero ha respinto una istanza di condono), deve senz'altro emanare l'ordine di demolizione.

Tale ordine fissa il termine entro il quale l'interessato può rimuovere le opere abusive ed in tal modo attribuisce a questi la possibilità di scegliere se disporre la demolizione di quanto realizzato (ed allora il procedimento si esaurisce per conseguimento dello scopo), oppure di non demolire, con la conseguente attivazione di una successiva fase procedimentale, riguardante la demolizione d'ufficio e a sue spese.

Se pure in concreto dovessero sussistere i presupposti di cui al comma 2 del medesimo art. 34 (e cioè la sussistenza di pregiudizi per la statica dell'intero edificio, nel caso di demolizione delle parti risultate abusive), tali presupposti – se effettivamente e motivatamente riscontrati nel rispetto dell'art. 31 del Testo Unico - possono avere rilievo solo se rappresentati dall'interessato, ovvero emergano *ictu oculi* in sede di esecuzione dell'ordinanza di demolizione.

7. Per quanto sin qui esposto, il ricorso è infondato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna i ricorrenti al pagamento in favore del Comune di Falciano del Massico delle spese del giudizio che liquida in euro 4.000,00 (quattromila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Corciulo, Presidente
Rita Luce, Consigliere
Angela Fontana, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Angela Fontana

IL PRESIDENTE
Paolo Corciulo

IL SEGRETARIO