

Publicato il 25/06/2026

Sent. n. 4045/2026

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 1043 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Raucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di San Tammaro, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Silvio Dell'Aversano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

di [omissis], non costituita in giudizio; [omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Clemente Manzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- dell'ordinanza di demolizione n. [omissis], emessa dal Comune di S. Tammaro Area Tecnica Comunale

Per quanto riguarda i motivi aggiunti

- del diniego della istanza di sanatoria presentata ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. 380 del 2001.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di San Tammaro e di Antimo Papale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 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 il ricorso introduttivo del giudizio, è impugnata l'ordinanza n. [omissis] con cui il Comune di San Tammaro ha ingiunto nei confronti della ricorrente la demolizione di opere abusive realizzate presso l'immobile di Via [omissis], attuale destinazione urbanistica secondo il P.U.C. vigente Zona B3 (Residenziale di saturazione).

2. Il Comune, in particolare, ha contestato alla ricorrente la realizzazione delle seguenti opere edilizie in assenza di permesso di costruire, in zona sottoposta a vincolo sismico e segnatamente:

"...Foglio [omissis] Particella [omissis] Subalterno [omissis] - Sono state eseguite opere di ampliamento della volumetria utile residenziale, realizzando chiusure con mattoni laterizi e rifiniti di intonaco di dimensioni mt 5,00 × 6,50 × h. 3,65 su aree cortilizie con incremento della superficie coperta. L'intervento si configura come ristrutturazione edilizia, in quanto è stato realizzato un

organismo edilizio in parte diverso dal precedente, con conseguenti modifiche della volumetria complessiva dell'edificio, nonché la variazione della sagoma e dei prospetti. Tali opere sono soggette al regime di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 380/2001 "Interventi subordinati a permesso di costruire"; Foglio [omissis] Particella [omissis] Subalterno [omissis] - Sono state eseguite opere di interventi di nuova costruzione, consistenti in una cantina di dimensione 3,00 × 7,50 con uno scavo a sezione obbligata sottostante al sub [omissis] della p.lla [omissis], con accesso dall'area cortilizia con vano scala, anch'esso realizzato senza titolo abilitativo. L'intervento eseguito si configura come ristrutturazione edilizia, in quanto è stato realizzato un organismo edilizio in parte diverso dal precedente. Tali opere sono soggette al regime di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 380/2001 "Interventi subordinati a permesso di costruire";

Foglio [omissis] Particella [omissis] Subalterno [omissis] - Sono state eseguite opere di ampliamento della volumetria utile residenziale, realizzando chiusure con mattoni laterizi e rifiniti di intonaco su aree cortilizie, un deposito ed una tettoia di dimensioni mt 6,00 × 11,50 × h 3,65, configurando così un incremento della superficie coperta. L'intervento eseguito si configura come ristrutturazione edilizia, in quanto è stato realizzato un organismo edilizio in parte diverso dal precedente. Sono state eseguite modifiche della volumetria complessiva dell'edificio, nonché la modifica della sagoma e dei prospetti. Tali opere sono soggette al regime di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 380/2001 "Interventi subordinati a permesso di costruire";

Foglio [omissis] Particella [omissis] Subalterno [omissis] - Sono state eseguite opere di ampliamento della volumetria realizzando n. 2 box auto al piano terra di dimensioni 5,00 × 4,00 × h 3,65 e una tettoia sovrastante al piano primo. L'intervento eseguito si configura di nuova costruzione con modifica della volumetria complessiva dell'edificio, nonché la variazione della sagoma e dei prospetti. Tali opere sono soggette al regime di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 380/2001 "Interventi subordinati a permesso di costruire".

3. Con il ricorso in esame, è dedotta la illegittimità della predetta ordinanza per plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere.

3.1 In particolare, la ricorrente (1 motivo) deduce che all'epoca della costruzione dell'edificio, risalente al 1964, non fosse necessaria l'acquisizione di una licenza edilizia, trattandosi di immobile ubicato al di fuori del centro abitato.

La risalenza della costruzione sarebbe dimostrata dalla tipologia dei materiali adoperati (tufo), unica per tutte le parti del fabbricato.

Inoltre, l'immobile al piano terra, nella sua attuale consistenza, risulterebbe assentito con la Licenza n. [omissis], con la quale fu richiesta l'autorizzazione per la sola sopraelevazione del piano primo, ferma la legittima edificazione del preesistente.

Pertanto alla luce dell'art. 9 bis comma 1 bis, del D.P.R. 380/2001 - secondo cui "*per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali*" - emergerebbe la legittimità del corpo di fabbrica in proprietà alla ricorrente oggetto del provvedimento comunale impugnato.

Ciò posto, per le medesime opere non potrebbe valere l'esistenza di un vincolo sismico, istituito con delibera di G.R. n. 5447 del 7.11.2002 e ciò tenuto conto che le opere in discussione risultano realizzate ben prima dell'apposizione del suddetto vincolo sismico del 2002.

3.2 Di qui (2 motivo) l'analisi di dettaglio delle contestazioni contenute nell'ordinanza di demolizione e la precisazione che per la tettoia il ricorrente si sarebbe adoperato, in ottica di leale collaborazione, per la sua rimozione.

3.3 Con ulteriore censura (3 motivo), la ricorrente deduce di non avere responsabilità per la costruzione abusiva dei 2 box auto e della tettoia sulla particella p.lla [omissis] sub. [omissis] in quanto non avrebbe la materiale disponibilità dell'area cortilizia: pende, infatti, presso il Tribunale di

Santa Maria Capua Vetere, un giudizio avente ad oggetto la domanda, proposta dalla ricorrente, di accertamento della proprietà dell'intera area cortilizia, con contestuale richiesta giudiziale di ordinare ai responsabili la rimozione dei manufatti abusivi (due box auto) ivi realizzati dai medesimi.

3.4 Infine, (motivo 4 e 5) la ricorrente deduce la violazione del principio del legittimo affidamento in ragione del lungo lasso di tempo trascorso dalla costruzione delle opere e la violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990.

4. Con istanza del [omissis] la ricorrente ha chiesto la sanatoria, ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. 380 del 2001, per alcuni dei contestati interventi edilizi, ovvero per il cambio di destinazione d'uso relativa alla porzione del locale deposito trasformato in residenziale e relativamente al piccolo ampliamento della superficie residenziale, afferente al locale corridoio.

5. Con il provvedimento dell'[omissis] il Comune ha respinto la domanda di sanatoria.

A fondamento del provvedimento di diniego, il Comune ha rilevato una pluralità di ragioni ostative: il titolo di proprietà prodotto dalla ricorrente non consente di accertare con certezza l'esclusiva titolarità delle aree di sedime e di quelle necessarie alla verifica dei parametri urbanistici; non sussistono i presupposti per valutare con certezza lo stato legittimo dell'immobile nel periodo intercorso tra l'autorizzazione edilizia n. [omissis] e la licenza edilizia n. [omissis], poiché lo stato dei luoghi recepito in quest'ultima non coincide con quello assentito nel 1964: le foto IGM del 1974 prodotte dalla interessata non permettono di stabilire se le opere di variazione siano state realizzate prima o dopo l'entrata in vigore della legge Ponte n. 765/1967, decisiva per l'individuazione del regime abilitativo applicabile in ragione della collocazione dell'immobile rispetto al centro abitato; la verifica dei parametri urbanistici prescritti dal R.U.E.C. (superficie utile lorda, superficie coperta, volume) risulterebbe incompleta, in quanto sono stati computati come non residenziali volumi oggi utilizzati come abitazione, senza verifica dell'indice di fabbricabilità né dimostrazione del relativo carico urbanistico; inoltre, pendendo presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere un giudizio civile tra i proprietari sulla natura comune o esclusiva del cortile, l'amministrazione non avrebbe potuto individuare con certezza l'assetto proprietario rilevante ai fini delle verifiche richieste.

6. Il diniego è stato impugnato dalla ricorrente con ricorso per motivi aggiunti.

6.1 In primo luogo, l'istanza di sanatoria non avrebbe ad oggetto l'area cortilizia e, pertanto, la pendenza di una controversia in sede civile ai fini dell'accertamento della proprietà della stessa non dovrebbe assumere rilevanza ai fini della decisione amministrativa sulla sanabilità del manufatto.

6.2 Inoltre, sarebbe erroneo il rilievo dell'amministrazione secondo cui la documentazione prodotta non consentirebbe di accertare se le variazioni dello stato dei luoghi recepite nella licenza edilizia n. [omissis] siano anteriori alla legge Ponte n. 765/1967. Dalla relazione tecnica in atti emergerebbe, infatti, che le modifiche edilizie apportate al piano terra sono anteriori al 1967, come comprovato dalle indagini strutturali sulla caratterizzazione dei materiali eseguite dalla [omissis] per conto della parte. L'attuale consistenza del piano terra risulterebbe, inoltre, già rappresentata nella licenza n. 7/1974, con cui fu assentita la sola sopraelevazione del primo piano, ed è confermata dallo stralcio aerofotogrammetrico IGM del 16 maggio 1974: il raffronto tra il grafico dello stato di fatto preesistente allegato a tale titolo e l'aerofotogrammetria del 1974 mostrerebbe una perfetta coincidenza con l'immobile al piano terra nella sua consistenza attuale.

6.3 Con ulteriore censura, la ricorrente ha dedotto che dall'elaborato plano-volumetrico a corredo dell'istanza emergerebbe che i volumi e le superfici allo stato di fatto (629,09 mc e 199,04 mq, al netto delle demolizioni già intervenute) risultano inferiori a quelli assentiti con la licenza n. 7/1974 (656,29 mc e 206,55 mq), sicché nessuna verifica dell'indice fondiario si imponeva, trattandosi di volumi già assentiti, come del resto ammesso dallo stesso Comune nel provvedimento di diniego. Quanto al mutamento di destinazione del locale di circa 28,40 mq da deposito a residenziale, esso sarebbe consentito sia dall'art. 9 NTA del P.d.F. del 1972 sia dall'art. 26 NTA del PUC, che vieta la destinazione residenziale al piano terra solo per i locali prospicienti spazi pubblici, condizione qui non ricorrente.

6.4 Infine, la ricorrente deduce profili di illegittimità derivata dalla ordinanza di demolizione, impugnata con il ricorso introduttivo.

7. Si sono costituiti l'Amministrazione resistente ed il controinteressato chiedendo che i ricorsi siano respinti.

La causa è stata trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 7 maggio 2026.

8. Il ricorso introduttivo è infondato.

8.1 Come si è esposto al precedente punto 5, per le opere di proprietà della ricorrente, l'ordinanza di demolizione è stata adottata in ragione della illegittima trasformazione del manufatto preesistente, mediante aumento della sua volumetria per mezzo della realizzazione di costruzioni in cemento sull'area cortilizia; costruzione di un deposito e di una tettoia, di una cantina e di 2 box.

8.2 Orbene, tali interventi non risultano assentiti dai titoli edilizi del 1964 e 1974.

Dagli atti del giudizio emerge che l'autorizzazione del 1964 aveva ad oggetto la costruzione di un edificio residenziale a pianta rettangolare; la licenza edilizia del 1974 aveva ad oggetto opere in sopraelevazione.

In alcuno di tali titoli risulta legittimata la costruzione di altri volumi in area cortilizia.

La ricorrente, con le sue censure, deduce che tali manufatti sono stati realizzati in epoca antecedente al 1967, al di fuori del perimetro urbano del Comune di Santa Maria Capua Vetere di cui costituiva zona periferica e, pertanto, non sottoposti all'onere di previa acquisizione di un titolo edificatorio, ai sensi della legge n.1150 del 1942.

8.2.1 La deduzione non può essere condivisa.

Il Comune, nelle sue difese, ha ricostruito la storia urbanistica del Comune di San Tammaro ed ha all'uopo rilevato come esso goda di una autonomia amministrativa sin dall'anno 1927 e che l'edificio in proprietà alla ricorrente ricadesse nel centro abitato; per ogni edificazione, dunque, valeva la disciplina dell'art. 31 della legge urbanistica richiamata.

A conferma di tanto, viene in rilievo lo stesso titolo edilizio del 1964 che è stato rilasciato "Visto il Capo IV del Titolo II della Legge 17 agosto 1942, n. 1150", quindi alla luce delle disposizioni che imponevano l'obbligo del previo rilascio della licenza del podestà (poi sindaco) per nuove costruzioni, ampliamenti o modifiche di struttura/aspetto, da realizzarsi nei centri abitati e, dove esistente il piano regolatore, anche nelle zone di espansione.

Dunque, diversamente da quanto dedotto dalla ricorrente, gli ampliamenti non possono considerarsi legittimi perché realizzati in epoca antecedente al 1967 dal momento che il Comune di San Tammaro già nel 1964 esercitava poteri di regolazione dell'assetto del territorio mediante adozione di titoli edilizi (come ha rilasciato anche per la costruzione del manufatto di proprietà della ricorrente).

Ciò posto, considerando che i manufatti oggetto di ordine di demolizione risultano non autorizzati dal titolo edilizio del 1964 e dalla licenza del 1974, legittimamente il Comune di San Tammaro ne ha ordinato la demolizione.

Il Comune ha, dunque, esercitato poteri vincolati rispetto ai quali le controversie di natura proprietaria relative all'area cortilizia non incidono sulla legittimità dell'atto impugnato, riguardando aspetti esecutivi dell'ordinanza che, semmai, rilevano in una successiva fase procedimentale.

9. Anche il ricorso per motivi aggiunti è infondato.

Il parametro della doppia conformità edilizia dei manufatti, secondo le disposizioni dell'art. 36 del d.P.R. 380 del 2001, non è integrato per la rilevata incertezza della titolarità dell'area su cui i manufatti insistono, questione che è preliminare allo scrutinio della istanza di sanatoria e tranciante per lo scrutinio di legittimità del diniego impugnato.

La stessa ricorrente, nelle sue difese, ha dedotto di non avere la disponibilità delle opere costruite nel cortile in quanto in possesso -illegittimamente secondo la sua prospettazione- da parte di terzi.

9.1 Orbene, la giurisprudenza è consolidata nel ritenere che:

a) premesso che, in base all'art. 11, comma primo, del t.u. edilizia, il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo, la legittimazione attiva a chiedere il rilascio di un titolo abilitativo edilizio si configura in capo non solo al proprietario del terreno, ma pure al soggetto titolare di altro diritto di godimento del fondo, che lo autorizzi a disporre al riguardo (cfr. Cons. St., sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4557; id., sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4968);

b) v'è il contestuale onere della P.A. di accertare con serietà e rigore siffatta legittimazione a chiedere il titolo edilizio (arg. ex Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2016, n. 3823), dovendo pertanto la P.A. accertare che l'istante sia il proprietario dell'immobile oggetto dell'intervento costruttivo o che, comunque, ne abbia un titolo di disponibilità sufficiente per eseguire l'attività edificatoria (cfr. Cons. Stato, sez. V, 4 aprile 2012, n. 1990);

c) al riguardo, non si sono mai posti dubbi in ordine ai limiti legali, i quali, trovando applicazione generalizzata, concorrono a formare lo statuto generale dell'attività edilizia e non pongono problemi di conoscibilità all'amministrazione che è tenuta a considerarli sempre;

d) diversamente, per le limitazioni negoziali del diritto di costruire, la giurisprudenza in passato ha oscillato fra la soluzione che ne esclude ogni rilevanza, nel presupposto che all'amministrazione sia inibito qualsiasi sindacato anche indiretto sulla validità ed efficacia dei rapporti giuridici dei privati (cfr. Cons. Stato, sez. V, 20 dicembre 1993, n. 1341), e quella opposta che, invece, ammette che il Comune verifichi il rispetto dei limiti privatistici, purché siano immediatamente conoscibili, effettivamente e legittimamente conosciuti nonché del tutto incontestati, di guisa che il controllo si traduca in una semplice presa d'atto (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2007, n. 1206);

e) la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, superando l'indirizzo più risalente, è oggi allineata nel senso che l'amministrazione, quando venga a conoscenza dell'esistenza di contestazioni sul diritto del richiedente il titolo abilitativo, debba 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.), arrendendosi dal procedere solo se il richiedente non sia in grado di fornire elementi *prima facie* attendibili. (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19 dicembre 2016, n. 5363; id., sez. IV, 23 maggio 2016, n. 2116; id., sez. IV, 7 settembre 2016, n. 3823; id., sez. IV, 25 settembre 2014, n. 4818; id., sez. V, 8 novembre 2011, n. 5894, cui si rinvia a mente dell'art. 88, co. 2, lett. d) c.p.a.)

Nel caso di specie, il Comune ha rilevato che “vi è in corso un procedimento giudiziario tra gli altri proprietari sulla titolarità del cortile del fabbricato, presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere IV sezione civile, relativo al riconoscimento delle parti comuni o di esclusiva proprietà dello stesso e che fino alla Sentenza definitiva, l'ufficio non è certo dell'identificazione della proprietà e quindi delle aree da assoggettare alle verifiche urbanistiche”.

Il Comune, dunque, a seguito della istruttoria, ha rilevato l'impossibilità di operare la verifica sulla conformità delle opere abusive trovandosi nella impossibilità di identificare le aree in proprietà della ricorrente e, di conseguenza, il relativo regime giuridico.

9.2 Orbene, tale rilievo di per sé è idoneo a supportare il diniego di sanatoria – trattandosi di un provvedimento plurimotivato - e, tuttavia, anche le ulteriori ragioni ostative poste a base della sua motivazione inducono a ritenere giustificata l'azione amministrativa.

10. Come sopra precisato, gli indici fattuali emersi nel giudizio, consentono di ritenere che, anche in epoca antecedente all'entrata in vigore della cd. Legge Ponte, rientrando l'area oggetto di trasformazione edilizia nel perimetro del centro abitato, si rendesse necessario da parte del Comune il rilascio di una licenza edilizia.

10.1 Ebbene, nel corso dell'istruttoria, il Comune ha potuto verificare che nell'epoca tra il 1964 ed il 1974 il manufatto è stato trasformato senza titolo.

Questa circostanza, in effetti, appare *ictu oculi* dal confronto dei disegni di progetto allegati ai provvedimenti edilizi (del 1964 e del 1974) rilasciati a favore della parte

In questo caso, in presenza di una illegittimità edilizia del manufatto preesistente alla realizzazione degli abusi per i quali è stata richiesta la sanatoria, legittimamente il Comune ha respinto l'istanza.

10.2 Infine, quanto alle volumetrie esistenti, il Comune ha verificato nel corso del sopralluogo una eccedenza rispetto a quanto assentito con i precedenti titoli edilizi e che non corrisponde ai rilievi allegati alla relazione tecnica di parte. Tali difformità sono nel dettaglio esposte nella relazione d'ufficio allegata alle difese del Comune (relazione del 26 marzo 2026) rispetto ai cui rilievi la parte non ha fornito elementi idonei a ritenere errati i calcoli eseguiti dall'Amministrazione.

11. Per tutto quanto sin qui esposto, il ricorso introduttivo ed il ricorso per motivi aggiunti sono infondati e vanno respinti.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la ricorrente al pagamento in favore del Comune di San Tammaro delle spese del giudizio che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti del controinteressato.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 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