

Pubblicato il 15/09/2025

N. 06195/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01218/2023 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale XXX del 2023, proposto da XXXX, rappresentata e difesa dall'avvocato XXXXX, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati XXXXX, XXXXX, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio XXXX in Napoli, p.zza XXXX;

per l'annullamento

1. della Ordinanza di ripristino dello stato dei luoghi per opere abusive eseguite in Napoli alla via XXXX ai sensi dell'art. 31 DPR 380/01 adottato con disposizione dirigenziale del Comune di Napoli n. XXX del 3.11.22 notificata in data 21.12.22;
2. di ogni altro atto connesso, preordinato, conseguente e comunque collegato ed in particolare il verbale di sopralluogo n. XXX/2022/XXX
DEL

09.09.22.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune del Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 luglio 2025 la dott.ssa Rita Luce e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con provvedimento n.XXX il Comune di Napoli ordinava, ex art.31, la demolizione delle opere

abusive realizzate alla via XXXX, con l'avvertenza che in caso di inottemperanza sarebbe stata applicata una sanzione pecuniaria di importo pari a 20.000,00 euro.

In particolare trattasi della realizzazione di platea pavimentata di metri 16 x 14, con realizzazione di manufatto strutturato in legno, con pareti in muratura di circa 80 mq. diviso in ingresso, cucina, wc, 2 camere da letto e ripostiglio, di una piscina interrata di circa 30 mq e di un ulteriore manufatto in muratura di circa 8 mq, diviso in wc e deposito.

Con il primo motivo di ricorso, la ricorrente sostiene che il manufatto esisterebbe da tempo immemore e sarebbe stato solo oggetto di un intervento di risanamento conservativo e manutenzione straordinaria, senza alcuna modifica delle sue caratteristiche piano-volumetriche. Aggiunge che l'obbligo di munirsi della licenza edilizia in tutte le zone del territorio comunale è stato introdotto dall'art. 10 della L. 6 agosto 1967, n. 765 che ha modificato l'art. 31 della L. 17 agosto 1942 n. 1150 (Legge Urbanistica) e che l'art. 31 ultimo comma della L. 47/1985 ha previsto la possibilità di formulare richiesta di condono anche di immobili eseguiti in data anteriore al 1° settembre 1967, per i quali era richiesta dai programmi di fabbricazione la licenza di costruzione

(ipotesi che ovviamente non ricorre nella specie). La risalenza dell'immobile sarebbe stata adeguatamente dimostrata dalla Relazione peritale di parte.

Con il secondo motivo, la ricorrente rileva, invece, che, per l'intervento contestato, sarebbe sufficiente la semplice Scia ai sensi del D.P.R. 06.06.2001 n. 380; le opere eseguite potevano, quindi, essere sanzionate solo ai sensi dell'art. 37 comma 4, con l'applicazione della sanzione pecuniaria ivi prevista, anche in considerazione della circostanza che, per esse, era stata inoltrata istanza di accertamento di conformità. Ed invero, l'intervento eseguito non aveva comportato alcuna modifica del volume, oltre che della sagoma, dei prospetti e delle superfici; di conseguenza lo stesso non rientrava tra quelli subordinati a permesso di costruire, previsti in astratto dall'art. 10, comma 1 lett. c, del T.U., ma tra gli interventi di cui all'art. 22 del D.P.R. n. 380/2001.

Con il terzo motivo, la ricorrente aggiunge che il Comune aveva ingiunto la demolizione di tutto il manufatto e non solo delle difformità eventualmente eseguite, senza considerare la legittimità della preesistenza edilizia e delle opere oggetto di condono.

Da ultimo, il provvedimento sarebbe viziato da difetto di motivazione in quanto l'Amministrazione comunale non aveva tenuto conto né della tipologia dell'intervento, né dell'affidamento ingeneratosi nella ricorrente per effetto del decorso del tempo, circostanze queste ultime incontrovertibili e che avrebbero imposto l'obbligo di una congrua motivazione. Mancava, altresì, la compiuta descrizione degli abusi e la qualificazione degli stessi, alla stregua della normativa di settore.

Il Comune di Napoli si è costituito in giudizio, replicando alle avverse censure e chiedendo il rigetto del ricorso.

Pervenuta alla udienza pubblica del 23 luglio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

Nel provvedimento impugnato si dà atto delle risultanze del Verbale di sopralluogo del 09.08.2022 nel corso del quale gli agenti accertatori avevano accertato la realizzazione delle opere abusive sopra descritte. Nel

provvedimento si precisa anche che le opere abusive ricadono in zona agricola e nel perimetro delle aree di interesse archeologico, qualificandosi l'intervento come nuova costruzione, realizzata in assenza del permesso di costruire.

Ciò premesso, il Collegio ritiene che il ricorso vada respinto in quanto le censure che la ricorrente muove alla ordinanza gravata rimangono su di un piano astratto e formale e non vengono suffragate da elementi di prova, in grado di superare i rilievi dell'Ufficio, anche alla luce di quanto accertato nel corso del sopralluogo.

La ricorrente, invero, rimanda, a sostegno delle proprie argomentazioni, ad una generica relazione tecnica di parte, che non risulta depositata in giudizio ed il cui contenuto non viene trasfuso nel corpo del ricorso. Quanto dedotto circa la natura e consistenza degli abusi poi, ovvero che si tratterebbe di interventi minori, opere pertinenziali e/o volumi tecnici, risulta smentito dalla chiara ed analitica descrizione degli abusi, contenuta nella ingiunzione demolitoria. Non vi è traccia, infine, della richiesta di sanatoria, cui si fa cenno nel gravame.

Alla luce di ciò, va respinto il motivo con il quale la ricorrente deduce che il Comune non avrebbe dovuto ordinare la demolizione di tutte le opere ma soltanto il ripristino delle parti abusive: ciò in quanto tutti gli interventi sanzionati sono risultati privi di titolo e la ricorrente non ne ha dimostrato in alcun modo, e nemmeno parzialmente, la legittimità.

Giova, sul punto, ribadire che “per giurisprudenza ormai consolidata la valutazione dell’abuso edilizio presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate, dovendosi valutare l’insieme delle opere realizzate nel loro contestuale impatto edilizio e non il singolo intervento (Cons. Stato, Sez. VI, 26.7.2018, n. 4568; e, sempre Sez. VI, n. 5471 del 2017, p. 4., nel senso della necessità di vagliare i molteplici interventi abusivi eseguiti “in un quadro di insieme, e non segmentato”): non è dato, infatti, scomporne una parte per negare l’assoggettabilità ad una determinata sanzione demolitoria, 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; l'opera edilizia abusiva va dunque identificata con riferimento all'immobile o al complesso immobiliare, essendo irrilevante il frazionamento dei singoli interventi avulsi dalla loro incidenza sul contesto immobiliare unitariamente considerato (Cons. Stato, Sez. VI, 15.2.2021, n. 1350; Cons. Stato, Sez. II, 27.4.2020, n. 2670); peraltro, sempre secondo la giurisprudenza, nel verificare l'unitarietà o la pluralità degli interventi edilizi, non può tenersi conto del solo profilo strutturale, afferente alle tecniche costruttive del singolo manufatto, ma deve prendersi in esame anche l'elemento funzionale, al fine di verificare se le varie opere, pur strutturalmente separate, siano, tuttavia, strumentali al perseguimento del medesimo scopo pratico (Cons. Stato, Sez. VI, 8.2.2022, n. 883; Sez. VI, 8.9.2021, n. 6235; Sez. VI, 1.3.2019, n.1434)" (T.A.R. Sardegna, sezione seconda, sentenza 5 ottobre 2023, n. 721).

Ne deriva, alla luce della necessità di valutare unitariamente (anche sotto il profilo funzionale) gli interventi, l'applicazione del regime edilizio sanzionatorio proprio del complesso delle opere realizzate e non di quello astrattamente applicabile per gli interventi atomisticamente considerati, così venendo a cadere le censure inerenti alla supposta irrilevanza di talune delle opere realizzate ai fini della necessità di conseguire il titolo abilitativo edilizio. Ciò premesso, il Collegio rileva che la ricorrente – nonostante affermi che trattasi di immobile di gran lunga preesistente, in relazione al quale nessun recente intervento che ne abbia aumentato la volumetria o la superficie è stato in realtà effettuato – non produce nessuna prova, in ordine all'epoca di realizzazione della costruzione, né allega titoli edilizi che ne dimostrino la legittimità.

Si osserva anche che il riferimento alla natura pertinenziale delle opere risulta del tutto improprio, trattandosi di un manufatto di 80 mq. diviso in ingresso, cucina, due camere da letto e un ripostiglio, di una piscina interrata e di un ulteriore manufatto di 8 mq. E del resto, la rilevanza e consistenza di

manufatti risulta dimostrata anche dalla documentazione fotografica, depositata dal Comune in data 9.06.2025.

In ordine alla qualificazione degli interventi – complessivamente considerati, per quanto sopra rilevato – non vi è dubbio, quindi, che si tratti di nuova costruzione, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera e.1), del D.P.R. n. 380 del 2001, che contempla “la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente”, per cui è richiesto il permesso di costruire, ai sensi del successivo articolo 10, comma 1, lettera a).

Da ultimo, la ricorrente si limita ad una generica asserzione, circa la risalenza delle opere senza fornire alcuna prova al riguardo. Al contrario, va invece “posto in capo al proprietario (o al responsabile dell'abuso) assoggettato a ingiunzione di demolizione l'onere di provare il carattere risalente del manufatto della cui demolizione si tratta, collocandone la realizzazione in epoca anteriore alla c. d. legge "ponte" n. 761 del 1967, che con l'art. 10, novellando l'art. 31 della l. n. 1150 del 1942, ha esteso l'obbligo di previa licenza edilizia alle costruzioni realizzate al di fuori del perimetro del centro urbano; … tale indirizzo giurisprudenziale si è consolidato non solo per l'ipotesi in cui si chiede di fruire del beneficio del condono edilizio, ma anche – in generale – per potere escludere la necessità del previo rilascio del titolo abilitativo, ove si faccia questione, appunto, di opera risalente ad epoca anteriore all'introduzione del regime amministrativo autorizzatorio dello ius aedificandi; … esso trova fondamento nella evidenza che solo il privato può fornire (in quanto ordinariamente ne dispone e dunque in applicazione del principio di vicinanza della prova) inconfutabili atti, documenti o altri elementi probatori che siano in grado di radicare la ragionevole certezza dell'epoca di realizzazione del manufatto; mentre l'amministrazione non può, di solito, materialmente accertare quale fosse la situazione all'interno dell'intero suo territorio (cfr., ex multis, Cons. Stato, Sez. VI, 6 febbraio 2019

n. 903)" (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 8 novembre 2023, n. 9612).

A ciò si aggiunga che "la prova deve essere rigorosa e fondarsi su documentazione certa e univoca e comunque su elementi oggettivi, "dovendosi, tra l'altro, negare ogni rilevanza a dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà o a semplici dichiarazioni rese da terzi, in quanto non suscettibili di essere verificate" (cfr., ad esempio, Cons. Stato, Sez. VI, 20 aprile 2020 n. 2524 nonché, nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. VI, 4 marzo 2019 n. 1476, 9 luglio 2018 n. 4168 e 30 marzo 2018 n. 2020). Essendo l'attività edificatoria suscettibile di puntuale documentazione, "i principi di prova oggettivi concernenti la collocazione dei manufatti tanto nello spazio, quanto nel tempo, si rinvengono nei ruderi, fondamenta, aerofotogrammetrie, mappe catastali, laddove la prova per testimoni è del tutto residuale; data la premessa, da essa discende che la prova dell'epoca di realizzazione si desume da dati oggettivi, che resistono a quelli risultanti dagli estratti catastali ovvero alla prova testimoniale ed è onere del privato, che contesti il dato dell'amministrazione, fornire prova rigorosa della diversa epoca di realizzazione dell'immobile, superando quella fornita dalla parte pubblica. Ne deriva che nelle controversie in materia edilizia la prova testimoniale, soltanto scritta peraltro, è del tutto recessiva a fronte di prove oggettive concernenti la collocazione dei manufatti tanto nello spazio quanto nel tempo" (così, in termini, Cons. Stato, Sez. VI, 3 gennaio 2022 n. 4)" (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 8 novembre 2023, n. 9612, cit.).

Infine, "il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso. Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a

distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino" (C. di S., Adunanza plenaria, sentenza 17 ottobre 2017, n. 9).

In conclusione, per quanto sin qui evidenziato, il ricorso si appalesa come infondato e come tale va respinto.

Le spese di lite seguono la soccombenza, nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la ricorrente alla refusione delle spese e competenze di lite in favore del Comune di Napoli, che liquida in euro 1500,00 oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 23 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Severini, Presidente

Alfonso Graziano, Consigliere

Rita Luce, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Rita Luce

IL PRESIDENTE
Paolo Severini

IL SEGRETARIO