

Pubblicato il 07/08/2026

N. 04920/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01483/2025 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 1483 del 2025, proposto da Baccanera di Francesco Puopolo & Co. s.r.l., Giovanna Vecchione, Carolina Cascone, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Gianluca Vozza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Castellammare di Stabia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppina Moccia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

dell'Ordinanza Dirigenziale n. 22 del 22 gennaio 2025 resa del Comune di Castellammare di Stabia, recante ordine di ripristino di opere – asseritamente – difformi rispetto a quanto assentito con i titoli edilizi in precedenza rilasciati, nonché il ripristino dello stato dei luoghi delle unità immobiliari in proprietà delle sig.re Giovanna Vecchione e Carolina Cascone, site in Castellammare di Stabia alla Via IV Novembre n. 19, catastalmente

identificate al foglio 9, p.lla n. 11 – sub. 14, 15 e 19 (*cf.* doc. 2), condotte in locazione dalla società Baccanera di Francesco Puopolo & Co. s.r.l.;

- del provvedimento prot. n. 18539 del 14.03.2025, recante diniego dell'istanza di accertamento di conformità *ex art. 36 bis* del DPR 380/01, ovvero divieto di prosecuzione della SCIA in sanatoria presentata dalla società Baccanera di Francesco Puopolo & Co. S.r.l. in data 14.02.2025, riferita – a sempre asserite
- parziali difformità rilevate al piano interrato, consistenti nella modifica di destinazione d'uso dei locali sub. 15 e sub. 19, nelle asserite difformità dimensionali rilevate rispetto ai varchi nella muratura portante, atti alla fusione dei preindicati subalterni interrati (m.1,60 in luogo dei m. 2,00 denunciati), nonché della ulteriore – e sempre asserita - condizione illegittima rappresentata dalla insufficiente altezza di taluni ambienti siti nel medesimo piano interrato;
- della nota endoprocedimentale urbanistico-edilizia prot. n. 17758 del 12 marzo 2025 (*cf.* Doc. 4), notificata unitamente al preindicato provvedimento prot. n. 18539 del 14 aprile 2025, recante parere negativo alla prosecuzione della SCIA in sanatoria *ex art. 36 bis* del DPR 380/2001, presentata dalla società Baccanera di Francesco Puopolo & Co. S.r.l. in data 14.02.2025;
- di ogni altro atto preordinato, connesso e/o conseguente, ove lesivo dell'interesse dei ricorrenti, ivi compreso il verbale di sopralluogo prot. 62340 del 16.10.2024, condotto dall'UTC dell'Amministrazione resistente in data 02.07.2024.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Castellammare di Stabia;

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 dell'Ordinanza Dirigenziale n. 22 del 22 gennaio 2025, con la quale il Comune di Castellammare di Stabia ha ordinato ai ricorrenti il ripristino dello stato dei luoghi in relazione ad alcune opere ritenute difformi rispetto ai titoli edilizi assentiti, nonché il successivo provvedimento prot. n. 18539 del 14 marzo 2025, recante diniego dell'istanza di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 e contestuale divieto di prosecuzione della SCIA in sanatoria presentata dalla medesima società.

1.1 La controversia riguarda alcune unità immobiliari di proprietà delle sig.re Giovanna Vecchione e Carolina Cascone, condotte in locazione dalla società Baccanera s.r.l., ove viene esercitata attività commerciale di enoteca–wine bar con somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, in forza di SCIA commerciale-sanitaria presentata in data 29 marzo 2023.

Parte ricorrente sostiene che la attività di ristorazione e somministrazione è stata sempre esercitata unicamente nel locale al piano terra, mentre i locali posti al piano interrato, identificati catastalmente come subalterni nn. 15 e 19, vengono utilizzati per la sola esposizione e conservazione dei vini, in conformità con la destinazione d'uso artigianale C/3, risultante dalla documentazione urbanistico-edilizia.

1.1 A seguito di attività istruttoria e di sopralluogo, il Comune adottava l'Ordinanza Dirigenziale n. 22/2025, impugnata con il ricorso principale, con la quale veniva ordinato il ripristino dello stato dei luoghi in relazione ad alcune contestate difformità edilizie, da cui era anche possibile inferire l'intervenuto cambio di destinazione d'uso del seminterrato.

In particolare, l'Amministrazione contestava:

- la realizzazione di soppalchi (in seguito eliminati);
- la presenza di un locale adibito a servizio igienico, articolato in più ambienti, costituiti da un vano wc con annesso locale doccia avente altezza di circa metri 2,09 e da un antibagno avente altezza di circa metri 2,37, con un'altezza

media di circa 2,30 m, ritenendo tali locali non conformi ai requisiti igienico-sanitari prescritti dalla normativa vigente;

- la realizzazione di varchi di collegamento ricavati nella muratura portante, aventi dimensioni inferiori rispetto a quelle rappresentate negli elaborati progettuali;

- la modifica della destinazione d'uso dei locali interrati sub. 15 e sub. 19, formalmente destinati a deposito/esposizione vini, in area destinata all'attività commerciale con somministrazione di alimenti e bevande.

1.2 Al fine di regolarizzare le opere contestate, la società ha dunque presentato, in data 14 febbraio 2025, istanza di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001, mediante SCIA in sanatoria.

1.3 Senonché con provvedimento prot. n. 18539 del 14 marzo 2025, richiamando la nota istruttoria prot. n. 17758 del 12 marzo 2025, il Comune ha respinto l'istanza e disposto la rimozione degli effetti prodotti dalla SCIA in sanatoria.

A fondamento del diniego l'Amministrazione ha dedotto, in sintesi, che:

- la disciplina introdotta dal d.l. n. 69 del 2024 (cd. "Salva Casa") non sarebbe applicabile ai locali seminterrati in assenza di una specifica normativa regionale di recepimento;

- la SCIA in sanatoria riguarderebbe una pluralità di unità immobiliari e non una singola unità, in contrasto con quanto previsto dall'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001;

- non sarebbero rispettati i requisiti igienico-sanitari e quelli previsti dalla normativa in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, con particolare riferimento alle altezze interne, all'aerazione e alle vie di fuga;

- il mutamento di destinazione d'uso dei locali (formalmente adibiti a cantina e di fatto adibiti ad area commerciale con somministrazione ai clienti seduti ai tavoli di alimenti e bevande), determinerebbe un incremento del carico urbanistico e degli standard urbanistici di riferimento e configurerebbe un intervento di ristrutturazione edilizia pesante subordinato a permesso di

costruire o Scia in sanatoria, non consentito nella zona omogenea A1 (2) del vigente PRG (“Centro Storico”), nella quale lo strumento urbanistico ammette esclusivamente interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

2. Con il presente gravame, pertanto, parte ricorrente, deducendo di avere, nelle more, provveduto alla rimozione dei soppalchi e di avere altresì documentato, mediante relazione tecnica asseverata, la conformità delle opere strutturali realizzate in corrispondenza dei varchi di collegamento tra i locali interrati, con conseguente superamento di parte dei rilievi oggetto di ordine di ripristino, ha innanzitutto contestato la legittimità dell’ordinanza di demolizione rispetto alle restanti opere.

In particolare, si è opposta all’ordine demolitorio nella misura in cui lo stesso si fonda, da un lato, sull’asserita assenza dei requisiti igienico-sanitari dei locali interrati e, dall’altro, sul non consentito mutamento di destinazione d’uso dei subalterni nn. 15 e 19.

Inoltre, avversano il diniego di istanza in sanatoria *ex art. 36 bis* T.U. edilizia, ovvero il diniego di SCIA presentata in sanatoria il 14 febbraio 2025, sostenendo *ex adverso* la conformità urbanistico-edilizia degli interventi realizzati e, comunque, la loro sanabilità alla luce della disciplina sopravvenuta, introdotta dal d.l. n. 69 del 2024, convertito dalla legge n. 105 del 2024.

A fondamento dell’impugnativa sono stati articolati quattro motivi di ricorso.

2.1 Con un primo motivo, parte ricorrente deduce la violazione dell’art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, lamentando l’omessa comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza di accertamento di conformità presentata ai sensi dell’art. 36-bis del d.P.R. n. 380 del 2001. Secondo la prospettazione attorea, la mancata attivazione del contraddittorio procedimentale avrebbe impedito di fornire chiarimenti che, unitamente alla documentazione tecnica a comprova, avrebbero consentito di superare le criticità evidenziate dall’Amministrazione, con conseguente illegittimità sia del provvedimento di diniego che dell’ordine di ripristino conseguenziale.

2.2 Con il secondo motivo, i ricorrenti censurano il diniego di sanatoria per violazione e falsa applicazione dell'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001, come modificato dal decreto-legge n. 69 del 2024, convertito dalla legge n. 105 del 2024 (cd. "Salva Casa"). In particolare, si sostiene che il Comune avrebbe erroneamente escluso l'applicabilità della nuova disciplina ai locali seminterrati in assenza di una specifica normativa regionale di recepimento, nonostante il medesimo art. 23-ter preveda l'applicazione diretta dei principi in esso contenuti. Parte ricorrente deduce inoltre che il mutamento di destinazione d'uso contestato riguarderebbe una singola unità immobiliare risultante dall'accorpamento dei subalterni interessati e che, trattandosi di passaggio tra funzioni appartenenti al settore terziario, non determinerebbe né incremento del carico urbanistico né aumento degli standard urbanistici.

2.3 Con il terzo motivo, i ricorrenti lamentano l'erroneità delle valutazioni comunali concernenti il rispetto dei requisiti igienico-sanitari e delle prescrizioni in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro. Si deduce che l'Amministrazione avrebbe formulato rilievi generici e privi di adeguato supporto istruttorio in ordine alle altezze interne, all'aerazione e alle vie di fuga dei locali interrati. Al riguardo viene evidenziato che, attraverso apposita documentazione tecnica asseverata, sarebbe stata dimostrata la conformità dei locali alle disposizioni applicabili, anche con riferimento alle deroghe previste per i locali seminterrati dal d.lgs. n. 81 del 2008, nonché la presenza di idonei sistemi di ventilazione e ricambio d'aria già oggetto di verifica nell'ambito della SCIA commerciale-sanitaria.

2.4 Con il quarto motivo, strettamente connesso al precedente, parte ricorrente contesta la legittimità delle determinazioni assunte dal Comune in relazione al mutamento di destinazione d'uso dei locali interrati. Si sostiene che l'intervento, alla luce della disciplina statale sopravvenuta e della normativa regionale richiamata, non sarebbe urbanisticamente rilevante in quanto non comporterebbe incremento del fabbisogno di standard urbanistici. Conseguentemente, il mutamento di destinazione d'uso dovrebbe

essere qualificato come intervento assentibile e compatibile con la disciplina urbanistica vigente per la zona omogenea in cui ricade l'immobile.

2.5 In conclusione, parte ricorrente chiede l'annullamento dell'Ordinanza Dirigenziale n. 22 del 22 gennaio 2025 e del successivo provvedimento di diniego dell'accertamento di conformità del 14 marzo 2025, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti.

3. Si è costituito in giudizio il Comune resistente che ha difeso la legittimità degli atti impugnati instando per la reiezione del ricorso.

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

5. Tanto premesso, occorre muovere, per ragioni di ordine logico, dall'esame dei motivi di doglianza dedotti avverso l'ordinanza di demolizione. L'intero gruppo di censure spiegate è infondato.

Dalla documentazione versata in atti emerge che gli interventi edilizi assentiti mediante SCIA del 1° luglio 2015 e le successive pratiche presentate nel 2018 riguardavano opere di manutenzione straordinaria e di restauro conservativo relative ai locali interrati, qualificati dall'interessato come vani accessori destinati a cantine e depositi. In nessuna delle pratiche edilizie prodotte risulta, infatti, rappresentata o richiesta una modifica della destinazione d'uso dei predetti locali, né emerge alcun elemento idoneo a far ritenere che l'Amministrazione fosse stata posta nella condizione di valutare la trasformazione degli stessi in superfici destinate ad attività commerciale aperta al pubblico.

Al contrario, la diversa utilizzazione dei locali interrati risulta essere stata dissimulata attraverso la loro rappresentazione, anche nella SCIA commerciale del 2018, quali spazi destinati a "cantine/esposizione vini", qualificazione che non consentiva di desumere l'effettivo impiego dei medesimi quali sale destinate alla somministrazione e alla permanenza della clientela. Correttamente, pertanto, il Comune ha ritenuto che gli interventi edilizi fossero stati assentiti sulla base di presupposti fattuali diversi da quelli successivamente accertati.

Né può condividersi l'assunto della ricorrente secondo cui non sarebbe configurabile un mutamento di destinazione d'uso, atteso che tanto le attività artigianali quanto quelle commerciali rientrerebbero nella categoria delle superfici terziarie prevista dal P.U.T.

L'argomento non coglie nel segno. Ciò che rileva nella fattispecie non è l'appartenenza delle diverse destinazioni alla medesima macro-categoria urbanistica, bensì il concreto passaggio da locali accessori destinati a deposito e cantina a locali utilizzati come superficie principale dell'esercizio commerciale, destinati alla permanenza della clientela e allo svolgimento dell'attività di ristorazione. Si tratta di una trasformazione funzionale che incide sul carico urbanistico e sui requisiti edilizi dei locali e che, pertanto, non poteva ritenersi ricompresa negli interventi assentiti mediante SCIA.

A tale conclusione conduce anche la circostanza, documentalmente riscontrata dall'Amministrazione, che le superfici interrate non risultavano censite nell'anagrafe edilizia comunale né incluse nel computo delle superfici terziarie assentite per l'immobile. Esse costituivano, pertanto, superfici ulteriori rispetto a quelle autorizzate, non suscettibili di essere automaticamente destinate ad attività commerciale, risultando ormai esaurita la capacità edificatoria assentibile con riferimento alle superfici terziarie dell'edificio.

Parimenti infondata è la censura con cui si sostiene che le opere eseguite si sarebbero limitate ad interventi di risanamento conservativo.

Come rimarcato dalla difesa resistente, anche alla luce degli elaborati progettuali allegati alla SCIA del 2015, gli interventi in questione hanno comportato una significativa modifica delle caratteristiche plano-altimetriche dei locali, con incremento dell'altezza interna di parte degli ambienti da circa m. 2,00 a m. 2,80. Peraltro, gli stessi elaborati evidenziano come altri vani abbiano mantenuto altezze comprese tra m. 2,40 e m. 2,55, misure compatibili con la destinazione accessoria a cantina per la quale gli interventi erano stati assentiti, ma non idonee, secondo la disciplina edilizia vigente all'epoca,

all'utilizzo quali locali principali destinati alla permanenza del pubblico, per i quali era prescritto il requisito minimo inderogabile dell'altezza interna di m. 2,70.

Ne consegue che, ove l'effettiva destinazione dei locali fosse stata rappresentata sin dalla fase procedimentale, gli interventi non avrebbero potuto essere assentiti nei termini richiesti, difettando i necessari requisiti urbanistico-edilizi e igienico-sanitari per l'utilizzazione dei vani quali sale destinate alla somministrazione.

Alla luce di tali circostanze, il provvedimento impugnato risulta fondato su un'adeguata istruttoria e su un corretto accertamento dei fatti, avendo l'Amministrazione rilevato un mutamento di destinazione d'uso realizzato in assenza del necessario titolo edilizio, mediante utilizzazione di locali assentiti esclusivamente quali vani accessori. Correttamente, pertanto, il Comune ha esercitato il potere repressivo previsto dal d.P.R. n. 380 del 2001, non potendo le SCIA presentate nel 2015 e nel 2018 spiegare alcun effetto legittimante rispetto ad un uso dei locali diverso da quello in esse dichiarato.

6. Occorre dunque procedere all'esame delle censure dedotte avverso il diniego dell'istanza di sanatoria *ex art. 36 bis DPR 380/2001*.

Risulta fondata, con valore assorbente, la censura con cui è dedotta la violazione dell'art. 10 *bis*, per mancata comunicazione dei motivi ostativi.

6.1 Come noto, l'art. 10 *bis* della L. n. 241 del 1990, nei procedimenti ad istanza di parte, sancisce il dovere dell'Amministrazione di comunicare i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza (c.d. preavviso di rigetto), prima della formale adozione del provvedimento di reiezione. La comunicazione in questione ha la funzione di garantire un confronto fra l'Amministrazione procedente e la parte istante al momento della conclusione dell'istruttoria ma prima dell'adozione del provvedimento negativo, onde consentire agli interessati di avere un ulteriore contraddittorio e di provare a superare, mediante osservazioni, gli ostacoli frapposti dall'Amministrazione all'accoglimento dell'istanza.

La previsione in questione ha lo scopo di promuovere un'effettiva partecipazione dell'istante all'esercizio del potere amministrativo, sollecitando un contraddittorio procedimentale in funzione collaborativa e difensiva, le cui positive ricadute si apprezzano - oltre che per l'anticipata acquisizione in sede procedimentale di contestazioni (di natura difensiva) suscettibili di evidenziare eventuali profili di illegittimità delle ragioni ostative preannunciate dall'Amministrazione - anche sul piano della tendenziale completezza dell'istruttoria che, in tal modo, viene ad offrire all'Autorità decidente l'intero spettro degli interessi coinvolti dall'azione amministrativa.

Per giurisprudenza consolidata l'istituto del preavviso di rigetto, stante la sua portata generale, trova applicazione anche nei procedimenti di sanatoria o di condono edilizio, con la conseguenza che deve ritenersi illegittimo il provvedimento di diniego dell'istanza di permesso in sanatoria che non sia stato preceduto dall'invio della comunicazione di cui all'art. 10-bis l. n. 241/1990 in quanto preclusivo per il soggetto interessato della piena partecipazione al procedimento e dunque della possibilità di un apporto collaborativo, capace di condurre ad una diversa conclusione della vicenda (*ex multis* Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2023, n. 3672 e 18/01/2019, n. 484; TAR Salerno, sez. II, 16.06.2025, n. 1150; T.A.R. Lazio, II quater, 4 maggio 2023, n. 7586 e 3 novembre 2020, n. 11307).

6.2 Nella specie, il provvedimento recante il rigetto dell'istanza di accertamento di conformità *ex art. 36 bis* del D.P.R. n. 380/2001, non resiste alle censure spiegate di violazione delle regole di partecipazione procedimentale *ex art. 10 bis*, non avendo la P.A. proceduto alla comunicazione preventiva dei motivi ostativi, in tal modo pregiudicando la possibilità prevista dall'art. 36 *bis*, comma 2, T.U. Edilizia, della individuazione delle eventuali opere da rimuovere onde poter conformare l'istanza alla disciplina vigente e, dunque, consentire la eventuale sanatoria delle opere residue.

Invero, l'invocata disposizione normativa sancisce che "... In sede di esame delle richieste di permesso in sanatoria lo sportello unico può condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza ... e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi del presente articolo. ... lo sportello unico individua tra gli interventi di cui al secondo periodo del presente comma le misure da prescrivere ai sensi dell'articolo 19, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo." (*cfr.* art. 36 bis, comma 2, cit.).

L'amministrazione ha omesso di verificare in contraddittorio con la parte la percorribilità di soluzioni alternative rispetto al rigetto integrale dell'istanza in questione, con pregiudizio, si ribadisce, delle istanze di partecipazione procedimentale a fini collaborativi e difensivi della parte interessata, oltre che deflattivi del contenzioso.

Per giurisprudenza consolidata, infatti, l'istituto del preavviso di rigetto, stante la sua portata generale, trova applicazione anche nei procedimenti di sanatoria o di condono edilizio, con la conseguenza che deve ritenersi illegittimo il provvedimento di diniego dell'istanza di permesso in sanatoria che non sia stato preceduto dall'invio della comunicazione di cui all'art. 10-bis l. n. 241/1990 in quanto preclusivo per il soggetto interessato della piena partecipazione al procedimento e dunque della possibilità di un apporto collaborativo, capace di condurre ad una diversa conclusione della vicenda (*ex multis* Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2023, n. 3672 e 18/01/2019, n. 484; TAR Salerno, sez. II, 16.06.2025, n. 1150; T.A.R. Lazio, II quater, 4 maggio 2023, n. 7586 e 3 novembre 2020, n. 11307).

Va chiarito che, contrariamente a quanto auspicato dalla parte ricorrente, l'accoglimento del motivo non implica l'illegittimità in via derivata dell'ordinanza di demolizione, atteso che l'istanza di accertamento di

conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali prevista dall'art. 36-bis d.P.R. n. 380 del 2001, così come la relativa impugnativa, non può influire sull'esito del giudizio di impugnazione dell'ordine demolitorio, dal momento che la presentazione della richiesta di sanatoria non incide sulla legittimità dell'ordinanza ma solo sulla sua efficacia (tra le tante Cons. Stato, sez. II, n. 7486 del 2024; sez. VII, sent. n. 7680 del 2023 e sez. II, sentt. n. 714 e n. 1708 del 2023).

D'altro canto, l'esito di reiezione dell'impugnativa proposta avverso tale atto è del tutto inidoneo a condizionare, in modo diretto o indiretto, le valutazioni sulla predetta istanza che il Comune dovrà, comunque, porre in essere, alla stregua delle coordinate conformative della presente sentenza, anche subordinando l'esecuzione della demolizione all'esito dell'istanza di sanatoria.

7. In conclusione il ricorso è accolto in parte, con conseguente annullamento del diniego di sanatoria impugnato, salva l'adozione di ulteriori atti.

8. Stante l'accoglimento basato su ragioni procedurali, si ritiene equo compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Napoli (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, respinte le censure avverso l'ordinanza di demolizione n. 22/25, annulla il diniego di sanatoria prot. n. 18539 del 14 marzo 2025, salva l'adozione di ulteriori atti.

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