



Sanatoria edilizia e titoli consolidati: il TAR chiarisce i limiti dell'Amministrazione

Un permesso di costruire valido nel tempo non può essere messo
in discussione senza un formale annullamento.

Allegata la Sentenza del TAR

Quaderni Tecnici
2025

Sanatoria edilizia e titoli consolidati: il TAR chiarisce i limiti dell'Amministrazione

Un permesso di costruire valido nel tempo non può essere messo in discussione senza un formale annullamento. È questo il principio cardine ribadito dal TAR Campania con la **sentenza n. 581 del 27 marzo 2025**, che affronta una questione delicata quanto ricorrente nel panorama dell'edilizia: quando e come l'Amministrazione può contestare difformità edilizie in presenza di un titolo abilitativo mai revocato.

Il caso: demolizione, ricostruzione e contestazioni

Il caso oggetto del giudizio riguarda un intervento edilizio autorizzato ai sensi della **Legge sul Piano Casa**. Si tratta di un progetto di demolizione e ricostruzione con ampliamento volumetrico, regolarmente assentito dal Comune.

Dopo l'avvio dei lavori e la successiva presentazione di una SCIA in variante, l'Amministrazione comunale avvia un sopralluogo e rileva alcune difformità: aumento dei volumi, violazioni delle distanze, modifiche strutturali e ampliamento di un vano wc.

Ne scaturisce un'ordinanza di demolizione.

Tuttavia, il provvedimento non si fonda sul titolo edilizio relativo all'intervento in corso, bensì su presunte irregolarità riferibili a vecchi titoli mai formalmente revocati o annullati.

I proprietari, ritenendo infondata la contestazione, presentano due istanze: una per l'accertamento di conformità (art. 36 del d.P.R. 380/2001) e una per la sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione (art. 34). Entrambe vengono respinte dal Comune, che ritiene non conformi alcune opere, in particolare il sottotetto.

Il ruolo della verifica tecnica

A questo punto, il TAR dispone una verifica tecnica. L'esito è decisivo: l'esperto incaricato ricostruisce l'intero iter autorizzativo e certifica che il permesso di costruire originario è pienamente valido, in quanto mai revocato né annullato, né esplicitamente né in modo implicito. In base all'art. 9-bis del Testo Unico Edilizia, questo titolo rappresenta lo **stato legittimo dell'immobile**.

Da ciò discende un principio essenziale: **non è possibile qualificare come abuso edilizio ciò che risulta conforme a un titolo edilizio ancora efficace**. Le eventuali difformità vanno valutate in relazione a quel titolo, distinguendo tra ciò che è effettivamente eccedente e ciò che, invece, è già assentito.

Le conclusioni del TAR

La sentenza del TAR Campania sottolinea tre elementi fondamentali emersi dalla verifica:

1. **Volume al piano terra:** erroneamente ritenuto abusivo, era già autorizzato e non può essere sanzionato.
2. **Modifiche al sottotetto:** ritenute non conformi ma mai realizzate; pertanto, non possono costituire motivo di diniego.

3. **Modifiche a prospetti e scala interna:** sebbene difformi, risultano sanabili perché compatibili con lo stato legittimo dell'immobile.

In base a queste valutazioni, il TAR accoglie il ricorso e chiarisce un principio spesso trascurato nella prassi amministrativa: **l'Amministrazione non può mettere in discussione la legittimità di opere realizzate sulla base di un permesso di costruire valido senza prima attivare un procedimento di autotutela** ai sensi dell'art. 21-nonies della Legge 241/1990.

L'importanza della coerenza amministrativa

La **funzione della verifica tecnica**, precisa il TAR, **non è correggere o reinterpretare le autorizzazioni rilasciate, ma accertare la coerenza tra le opere realizzate e i titoli edilizi in vigore.** Solo attraverso un procedimento legittimo di annullamento si può revocare la validità di un titolo, altrimenti questo conserva la sua piena efficacia e rappresenta l'unico parametro per valutare la conformità degli interventi edilizi.

Riflessioni per i professionisti del settore

La sentenza offre spunti importanti per tecnici, progettisti e operatori del settore.

In particolare:

- È fondamentale verificare **la vigenza e l'efficacia dei titoli edilizi** esistenti.
- Va mantenuta una netta distinzione tra **difformità reali** e quelle solo apparenti.
- La **verifica tecnica** si rivela uno strumento cruciale nei procedimenti complessi, specialmente in presenza di titoli stratificati nel tempo.

I riferimenti normativi di rilievo

Tra le norme chiave richiamate dal TAR:

- **d.P.R. 380/2001 (Testo Unico Edilizia):**
 - art. 9-bis, comma 1-bis: stato legittimo dell'immobile;
 - art. 34, comma 2: sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione;
 - art. 36: accertamento di conformità.
- **Legge 241/1990:**
 - art. 21-nonies: annullamento d'ufficio dei provvedimenti.

Conclusione

La pronuncia del TAR Campania si inserisce in un filone giurisprudenziale consolidato che richiama le amministrazioni pubbliche a una maggiore attenzione e coerenza nell'attuazione dei poteri sanzionatori. Una sentenza che rafforza la tutela dei cittadini e la certezza del diritto in ambito edilizio.

ALLEGATA LA SENTENZA



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 staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1912 del 2023, proposto da Aniello Di Filippo, Luigi Di Filippo, rappresentati e difesi dagli avvocati Renata Pepe ed Enrico Leo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Siano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

nei confronti

Antonio De Maio, Lorenza Bisogno, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

1) del provvedimento prot. n. 13560 del 13 settembre 2023 – notificato in data 19 settembre 2023 – con il quale il Comune di Siano ha negato ai ricorrenti il permesso di costruire in sanatoria;

2) del parere endoprocedimentale negativo espresso dal responsabile del procedimento prot. n. 8437 del 1° giugno 2023 sulla richiesta di sanatoria edilizia, per quanto di ragione;

- 3) dell'ordinanza di demolizione n. 12 del 14 aprile 2018, per quanto di ragione;
4) di ogni altro atto preordinato e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2025 la dott.ssa Laura Zoppo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorso è proposto per l'annullamento:

del provvedimento prot. n. 13560 del 13 settembre 2023 – notificato in data 19 settembre 2023 – con il quale il Comune di Siano ha negato ai ricorrenti il permesso di costruire in sanatoria;

del parere endoprocedimentale negativo espresso dal responsabile del procedimento prot. n. 8437 del 1° giugno 2023 sulla richiesta di sanatoria edilizia, per quanto di ragione;

dell'ordinanza di demolizione n. 12 del 14 aprile 2018, per quanto di ragione.

Deducono in fatto i ricorrenti:

- che il Comune di Siano, con autorizzazioni edilizie prot. n. 100042 del 5 agosto 2014 e prot. n. 5569 del 27 aprile 2015, li autorizzava ad effettuare lavori di ristrutturazione consistenti nell'abbattimento e ricostruzione di un vecchio manufatto edilizio sito in via Roma, 9, nel rispetto delle previgenti distanze e con ampliamento volumetrico in sopraelevazione, come previsto dalla Legge Regionale n. 9/2011 (c.d. Piano Casa);

- che i ricorrenti, avviati i lavori, in data 7 aprile 2017 presentavano SCIA in variante per modifiche interne, senza alterare la sagoma e la volumetria precedentemente assentita;
- che, completata la demolizione e realizzato il nuovo fabbricato fino al grezzo, il Comune di Siano disponeva un accertamento sul cantiere per verificarne la conformità ai titoli edilizi rilasciati e, in sede di sopralluogo, accertava alcune variazioni (segnatamente: illegittimo incremento volumetrico, violazione delle distanze nella realizzazione del piano sopraelevato, realizzazione di un vano wc più ampio di quello originariamente progettato, difformità di carattere strutturale quali una diversa orditura delle travi);
- che veniva pertanto emessa l'ordinanza di demolizione n. 12 del 12 aprile 2018;
- che le contestazioni si riferiscono a presunte difformità non riferibili ai permessi di costruire nn.ri 100042 del 2014 e 5569 del 2015, bensì ai pregressi originari titoli edilizi mai annullati e/o revocati in autotutela dal Comune;
- che in data 15 luglio 2021 i ricorrenti, con nota prot. n. 8866, presentavano istanza di accertamento di conformità *ex art. 36 del D.P.R 380/2001* al fine di sanare, sotto il profilo formale, gli abusi contestati, trattandosi di opere conformi a quelle assentite, chiedendo di applicare la sanzione pecuniaria *ex art. 34 del citato D.P.R.* in luogo di quella ripristinatoria;
- che in data 1° giugno 2023, con nota prot. n. 8437, l'Ufficio Tecnico del Comune di Siano comunicava i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di sanatoria edilizia, unitamente al parere negativo del responsabile istruttore;
- che in data 3 agosto 2023 venivano riscontrati i motivi ostativi evidenziando come le opere fossero tutte conformi ai titoli e come gli stessi non presentassero alcuna forma di illegittimità;
- che il Comune, con provvedimento prot. n. 13560/2023, rigettava l'istanza di sanatoria.

Tanto premesso in fatto, eccepiscono innanzitutto che il locale sottotetto realizzato è conforme, per misure e dimensioni, sia alle autorizzazioni edilizie n. 100042 del 2014 e n. 5569 del 2015 che alle prescrizioni di cui agli artt. 15 e 19 delle NTA del PUC comunale.

Parimenti, contestano l'assunto secondo cui *“La porzione d'immobile ubicata al piano terra, erroneamente raffigurata nei grafici progettuali assentiti come volume e non come area scoperta-scala esterna non rispetta le distanze minime previste dalle N.T.A”*, rilevando, in senso contrario, che la scala scoperta si riferisce all'originario stato di fatto del fabbricato demolito e ricostruito sulla scorta delle autorizzazioni edilizie n. 10042 del 2014 e n. 5569 del 2015 e che il nuovo fabbricato rispetta le medesime distanze del preesistente fabbricato (il quale era posto ad una distanza inferiore di quella di 10 metri rispetto al fabbricato frontista), conformemente a quanto previsto dall'art. 2 bis, comma 1-ter, del D.P.R. n. 380/2001.

Quanto all'asserita mancanza di documentazione (in particolare, dell'autorizzazione da parte dei proprietari del locale ubicato a piano terra e del fabbricato limitrofo e dell'autorizzazione da parte del Genio Civile di Salerno in merito alle difformità strutturali accertate), sostengono, da un lato che ai fini del rilascio di un titolo in sanatoria, nessuna autorizzazione va richiesta al proprietario del locale ubicato al piano terra e a quello del fabbricato finitimo, dall'altro che le difformità di carattere strutturale sono state autorizzate ai sensi e per gli effetti dell'art. 94 del TUEL dal Genio Civile di Salerno con provvedimento di sanatoria del 2 ottobre 2023.

Affermano, poi, che il Comune avrebbe potuto eventualmente contestare e sanzionare l'abusività delle opere solo se avesse preliminarmente avviato e concluso un procedimento in autotutela finalizzato a revocare i titoli edilizi, posto che, sia la realizzazione del locale sottotetto in sopraelevazione, sia la realizzazione della porzione d'immobile ubicata al piano terra a una distanza inferiore a quella di 10

metri, non possono essere sanzionate in termini di illegittimità perché regolarmente assentite.

Sostengono, infine, che il provvedimento sanzionatorio sia nullo per mancanza di elementi essenziali.

Il Comune e i controinteressati, pur ritualmente intimati, non si sono costituiti in resistenza.

Con ordinanza n. 16/2024 il Collegio ha disposto l'espletamento di una verifica.

In data 12 febbraio 2025 è stata depositata la relazione di verifica.

Con memoria depositata in data 24 febbraio 2025 parte ricorrente ha condiviso le conclusioni del verificatore, avendo questi correttamente rilevato che lo stato legittimo dell'immobile è quello raffigurato nei titoli edilizi rilasciati dal Comune e mai annullati in autotutela (autorizzazione n. 15/2016) e che l'istanza di sanatoria è accoglibile, ad eccezione delle modifiche del sottotetto, vale a dire quelle riferibili al terrazzino e agli abbaini, rispetto a quanto autorizzato con il permesso di costruire n. 15/2016.

Su tale ultimo punto i ricorrenti hanno evidenziato che tali lavori (realizzazione del terrazzino e modifica degli abbaini), seppure contemplati nell'istanza di sanatoria del 15 luglio 2021, non sono stati ancora di fatto realizzati, sicché, allo stato, il tetto è stato realizzato come da progetto assentito, giusta autorizzazione edilizia n. 15/2016, sicché le opere difformi rispetto ai titoli rilasciati dal Comune e mai annullati sono solo quelle che contemplano la modifica dei prospetti e della scala di collegamento, come tali sanabili.

La causa è stata chiamata all'udienza pubblica del 26 marzo 2025 ed è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato.

Il Collegio condivide completamente le conclusioni del verificatore e ritiene di farle proprie per l'approfondita valutazione tecnica della questione controversa e per l'esame analitico della posizione delle parti nell'ambito di un completo contraddittorio tecnico.

Giova, al fine di consentire la più chiara intelligenza delle argomentazioni motivazionali in relazione ai profili evidenziati dal Collegio nell'ordinanza istruttoria, riportare compiutamente le conclusioni cui è giunto il verificatore, il quale, nella propria relazione scrive quanto segue:

“1. SIANO SPECIFICATI GLI ABUSI RICHIESTI DI SANATORIA E FISCALIZZAZIONE CON L'ISTANZA PROT. N. 8866 DEL 15.07.2021

Con l'istanza di accertamento di conformità - prot. n. 8866 del 15.07.2021 – viene richiesta:

1) la sanatoria della porzione di volumetria dell'area scoperta, della scala esterna posta ad ovest dell'unità immobiliare, in quanto conteggiata come volume nei titoli abilitativi precedenti. In particolare, per questa volumetria, in eccedenza da quella effettivamente esistente prima dell'intervento ed oggetto di ordinanza di demolizione, si chiede l'applicazione dell'art. 34, comma 2, del DPR 380/01 – ovvero la sanzione alternativa alla demolizione - in quanto la rimozione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità al titolo;

2) la sistemazione progettuale del w.c. riportato nella pianta al piano primo, facendolo rientrare ad una distanza pari a 10,00 m dal fabbricato frontista;

3) la sanatoria strutturale dell'immobile.

Si chiede, cioè, la sanatoria delle difformità contenute nell'ordinanza di demolizione e rilevate nel corso del sopralluogo presso l'immobile. Invero, nel provvedimento di diniego impugnato, l'ufficio contesta solo due motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza: il locale sottotetto, che non risulta conforme all'art. 15, comma 3, delle N.T.A., e la porzione d'immobile ubicata al piano terra, erroneamente raffigurata nei grafici progettuali assentiti come volume e non come area scoperta - scala esterna - non rispetta le distanze minime previste dalle N.T.A.

Si ritiene sul punto che mentre il locale sottotetto, con la creazione del terrazzino, non è conforme alle norme, come rilevato dall'ufficio, "la porzione d'immobile ubicata al piano terra", invece, che si configura quale "volumetria, in eccedenza", è stata realizzata in conformità ad un titolo.

Non solo: il PdC rilasciato è un titolo consolidato. Sono, infatti, decorsi i termini di cui all'art. 21-nonies della l. n. 241/1990 ed anche "il termine ragionevole" per poter annullare il provvedimento, sussistendone le ragioni di interesse pubblico.

2. SIA SPECIFICATO LO STATO LEGITTIMO DEL FABBRICATO COME RISULTANTE DAI TITOLI EDILIZI GIÀ RILASCIATI O CONSOLIDATI, IN RELAZIONE ALLE OPERE RICHIESTE DI SANATORIA E FISCALIZZAZIONE

Lo stato legittimo del fabbricato è quello risultante dal PdC n. 15/2016, titolo da ritenersi consolidato.

Rispetto ad esso, quindi, le opere rilevate in difformità sono, sinteticamente, consistenti nella modifica di prospetti, modifica della scala interna di collegamento, modifica della copertura con la realizzazione di un terrazzino in luogo di un abbaino e modifica degli abbaini assentiti.

Per quanto riguarda il volume in eccedenza, contestato in sede di sopralluogo e nel provvedimento di diniego, la scrivente non ritiene che debba essere oggetto di sanzione alternativa alla demolizione, attraverso la fiscalizzazione dell'opera, ai sensi dell'art. 34, comma 2, del dPR 380/2001, essendo stato assentito con il permesso di costruire.

3. SIANO SPECIFICATE LE RAGIONI DI EVENTUALE INACCOGLIBILITÀ, IN TUTTO O IN PARTE, DELL'ISTANZA DI SANATORIA E FISCALIZZAZIONE PROT. N. 8866 DEL 15.07.2021

L'istanza di accertamento di conformità risulta, a parere della scrivente, inaccoglibile nella sola parte riguardante il locale sottotetto, in quanto non conforme, per quanto esposto in relazione, alle Norme Tecniche di Attuazione del comune".

Le conclusioni del verificatore sono da condividere, mancando qualsiasi ragione tecnica idonea a superarle.

Ne consegue che il gravato provvedimento di diniego del permesso di costruire in sanatoria è illegittimo, essendo emerso che lo stato legittimo del fabbricato è quello risultante dal permesso di costruire n. 15/2016 (titolo consolidato) e che l'area scoperta del piano terra, posta a una distanza da altro edificio inferiore da quella legale, non può essere sanzionata in termini di illegittimità perché regolarmente assentita.

Con riferimento al sottotetto, invece, sono risultate non sanabili le modifiche previste rispetto a quanto autorizzato con il permesso di costruire n. 15/2016, che parte ricorrente dichiara non essere mai state realizzate.

In definitiva, il ricorso è fondato e va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento del Comune di Siano prot. n. 13560 di data 13 settembre 2023.

Le spese di lite possono essere compensate tra le parti, anche in considerazione della mancata costituzione del Comune resistente, e le spese di verifica, come liquidate nell'ordinanza n. 16/2024, sono poste in capo alla parte soccombente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione Staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento del Comune di Siano prot. n. 13560 di data 13 settembre 2023.

Compensa le spese di lite e pone le spese di verifica, come liquidate nell'ordinanza n. 16/2024, definitivamente a carico del Comune soccombente.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Michele Di Martino, Referendario

Laura Zoppo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Laura Zoppo

IL PRESIDENTE
Nicola Durante

IL SEGRETARIO