Pubblicato il 11/03/2026

N. 00508/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00262/2023 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 staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso, numero di registro generale 262 del 2023, proposto da
Eduardo Di Paola, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Estatico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Castellabate, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Corrado Magro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

1) dell'ordinanza di demolizione n. 2141 del Comune di Castellabate – Sportello Unico per l'Edilizia, Demanio, Urbanistica, del 8.11.2022, successivamente notificata e ricevuta in data 9.11.2022, con cui è stato ingiunto al ricorrente "di provvedere, entro il termine perentorio di 90 giorni a decorrere dalla notifica della presente ordinanza, alla demolizione delle opere abusive riportate in premessa, individuate alle lettere A), B) e C) ed al ripristino dello stato dei luoghi";

2) del verbale di accertamento di violazione urbanistico – edilizia, prot. n. 144/e del 8.11.2022, a firma del Responsabile Area V del Comune di Castellabate (atto non conosciuto);
3) del verbale di sopralluogo del 2.09.2022 (atto non conosciuto) e della relativa relazione (atto non conosciuto), come richiamato nel verbale di cui al punto 2) delle presenti premesse (atto non conosciuto);
4) nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, collegato, conseguente, attualmente non conosciuto e con riserva espressa di motivi aggiunti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Castellabate;
Visti tutti gli atti della causa;
Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;
Relatore, all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 2 marzo 2026, il dott. Paolo Severini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue.

FATTO

Il ricorrente, proprietario, nel Comune di Castellabate, in località Valle, di diversi manufatti regolarmente assentiti, in particolare dell'appartamento, distinto in catasto al fl. 15, part.lla 173, sub 2, e del terreno distinto in Catasto al fl. 15, part.lla 173, sub 4 (ex 168), facenti parti del più ampio compendio di cui al fondo rustico con entrostanti un fabbricato rurale composto di nove vani ed accessori, un terraneo adibito a stalla, nonché altro terraneo adibito a magazzino, un forno ed un pollaio; beni tutti, affermava, "costruiti antecedentemente all'1/01/1967, in assenza di alcun provvedimento sanzionatorio di sorta, come caduti in successione per testamento olografo del de cuius sig. Di Paola Michele (…), giusta verbale redatto dal Notaio Grosso di Agropoli in data 29.12.1973 ed ivi registrato al n. 1632 e successiva denuncia di successione registrata in Agropoli il 21.5.1974 al n. 86 vol. 55";

premesso che, sul richiamato fondo, in assenza di licenza edilizia, era altresì edificato un fabbricato rurale composto di tre vani ed accessori al piano terra ed altro fabbricato, sempre a piano terra, composto di due locali e servizi, giusta istanza di rilascio delle concessioni edilizie in sanatoria, protocollate al Comune di Castellabate rispettivamente al n. 1071 in data 1/4/1986 ed al n. 1947 in data 20/12/1986, con relative ricevute di versamento dell'oblazione, come risultante dall'atto pubblico di cessione di diritti e divisione redatto dal Notaio Cammarano di Torchiara in data 18.11.1988 (Rep. n. 33411 – Racc. 14279); che il compendio immobiliare individuato dalla ex particella 168, diversamente da quanto contestato nell'ordinanza impugnata, era stato edificato ed utilizzato, già in epoca anteriore all'anno 1967 e che, essendo al di fuori del centro abitato, non vi era necessità di titoli edilizi per la sua edificazione (il che giustificava l'assenza agli atti dell'archivio comunale degli stessi e determinava "la nullità di ogni presupposto motivazionale dell'ordinanza impugnata e la conseguente nullità della stessa"); premesso, insomma, che "sul fondo di proprietà, già in uso da decenni, insistono, come detto, da tempo le opere indicate alle lettere B) e C) dell'ordinanza, qui impugnata"; e che "di recente tra la porzione sud del fabbricato principale di cui alla richiamata lettera C) ed il manufatto indicato alla richiamata lettera B) è stato interposto un cancello scorrevole, a legittima delimitazione e protezione della proprietà del ricorrente (lettera A dell'ordinanza)"; che si trattava, a suo avviso, di "attività libera di manutenzione ordinaria, ex art. 6 d.P.R. 380/01, in ossequio ai punti A.12 e A.13 dell'allegato A del d.P.R. 31/2017"; lamentava che "se, pertanto, l'istruttoria compiuta dal Comune di Castellabate, e riversata nell'ordinanza sanzionatoria, sia riferibile a tale intervento (…), allora va detto che tale circostanza deve aver erroneamente fatto pensare ad una qualche operazione di tipo speculativo se è vero, come risulta dal tenore letterale della stessa ordinanza, che al ricorrente è stata contestata l'intenzione di realizzare opere ex novo"; ma, in realtà, "di là dalla preesistenza della struttura e della natura dell'intervento, le altezze dei

manufatti di cui alle lettere B) e C) sono in ogni caso inferiori a quelle riscontrate e sono, per così dire, condizionate dalla forte pendenza del terreno", non elevandosi le stesse neppure dal piano di campagna, "ove la misurazione venga riferita alla quota più alta dell'ideale piano inclinato costituito dal naturale declivio". Ne deduceva che "l'istruttoria condotta nonché la motivazione recata in atti, anche per questo motivo, risultano assolutamente deficitarie, discendendone la necessità di annullamento per i seguenti motivi":

I) VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 3, L. 241/90 – art. 31, DPR n.380/01) - ECCESSO DI POTERE (difetto di motivazione – carenza di istruttoria): le opere indicate ai punti B) e C) dell'ordinanza impugnata insistevano sul fondo del ricorrente da tempo immemore; sulle stesse, a tutela e delimitazione della proprietà, da pochi anni era stato installato un cancello scorrevole (opera indicata al punto A) della predetta ordinanza), "in ogni caso rientrante nell'attività libera di manutenzione ordinaria, ex art. 6 d.P.R. 380/01, in ossequio, tra l'altro, al d.P.R. 31/2017, punti A.12 e A.13 dell'allegato A"; quindi "alcun abuso sanzionabile è stato commesso, da poter giustificare l'emissione dell'impugnata ordinanza di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi", giacché "il modesto intervento contestato al ricorrente era diretto a creare una protezione al manufatto principale" e, "ad ogni modo, la costruzione ante '67 e l'evidente natura dell'opera in questione (per come concretamente rilevata e misurata) esclude che la stessa sia soggetta al permesso di costruire, tanto anche in quanto non costituente stabile trasformazione del territorio, come intesa dalla normativa in materia"; "al più, la P.A. avrebbe potuto irrogare la sanzione di cui all'art. 37 del T.U.E.";

II) VIOLAZIONE DI LEGGE (artt. 31, 37, 3, 10 e 22 D.P.R. 6.6.2001, n. 380) - ECCESSO DI POTERE (difetto dei presupposti - carenza di istruttoria - erroneità della motivazione - abnormità - apoditticità - sproporzione - illogicità - perplessità); a tutto concedere, "l'opera di cui sopra può essere considerata pertinenza dell'edificio principale", e l'art. 3, comma 1,

lett. e.6), del d.P.R. 380/01, chiarisce quando le pertinenze debbano assoggettarsi al regime del permesso di costruire; "lo strumento urbanistico vigente nel Comune di Castellabate, poi, in ordine agli interventi pertinenziali non prevede alcuna particolare limitazione o sottoposizione al regime del permesso di costruire", rientrando l'opera nella più generale specie di interventi la cui attuazione è subordinata a denuncia di inizio attività (oggi SCIA); infatti, il primo comma dell'art. 22 del d.P.R. 380/01 stabilisce che sono "realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'art. 10 e all'articolo 6"; in altri termini, quelli non previsti per le attività edilizie libere (art. 6) né subordinati a permesso di costruire (art. 10)"; sarebbe allora "evidente che la pertinenza in oggetto non rientra nell'ultima fattispecie, atteso che ben altri sono i presupposti previsti in materia dall'art. 3, 1° comma, lett. e.6), del d.P.R. 380/01"; e "l'eventuale sanzione da applicare è individuata dall'art. 37 del TUE, che attiene proprio agli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività, fattispecie diversa e ben meno grave ed afflittiva di quella (art. 31) applicata dalla P.A.";

III) VIOLAZIONE DI LEGGE (artt. 27 e ss., 31 e ss., 34 D.P.R. n. 380/01) – ECCESSO DI POTERE (erroneità assoluta dei presupposti - erroneità dell'istruttoria - difetto ed erroneità della motivazione - illogicità - perplessità - abnormità); l'impugnata ordinanza di demolizione "si appalesa oltremodo illegittima perché non provvede minimamente a qualificare le ritenute illegittimità, riscontrate in sede di sopralluogo"; al contrario, "il Comune di Castellabate avrebbe dovuto provvedere a qualificare precisamente le aree interessate, la proprietà e gli abusi commessi, descrivendo sia la tipologia di intervento/ampliamento effettuata dal privato sia la metodologia di misurazione utilizzata per quantificare il presunto abuso stesso";

IV) VIOLAZIONE DI LEGGE (artt. 31 e ss., D.P.R. n. 380/01 - art. 34, D.P.R. n. 380/01) - ECCESSO DI POTERE (erroneità assoluta dei presupposti - erroneità dell'istruttoria - difetto ed erroneità della motivazione

- illogicità - perplessità - abnormità): l'Amministrazione "ha paradossalmente ordinato la totale demolizione di tutte le opere le cui (peraltro del tutto presunte ed indimostrate) difformità realizzative non solo non sono state individuate ma sembrano risultare addirittura normativamente irrilevanti"; per di più, "risulterebbe impossibile un ripristino dello stato dei luoghi senza pregiudicare irreversibilmente anche quanto regolarmente assentito"; "anche a voler ritenere sussistenti le difformità esecutive realizzate, in ogni caso le stesse non potrebbero che essere - al più - qualificate come parziale difformità, ai sensi dell'art. 34, co. 2, DPR 380/01"; non essendo qualificabili "come totali ovvero in variazione essenziale rispetto a quanto assentito";

V) VIOLAZIONE DI LEGGE (artt. 31 e ss., D.P.R. n. 380/01 - art. 34, D.P.R. n. 380/01) - ECCESSO DI POTERE (erroneità assoluta dei presupposti - erroneità dell'istruttoria - difetto ed erroneità della motivazione - illogicità - perplessità - abnormità): l'art. 34, co. 2, D.P.R. n. 380/01 prevede espressamente che "quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale, determinato a cura della agenzia del territorio, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale"; sicché, "le difformità contestate possano al massimo essere qualificate come mera parziale difformità, con conseguente applicabilità del solo art. 34, d.P.R. 380/01; tali contestate modestissime difformità non sarebbero comunque rimovibili senza pregiudizio per l'intero manufatto, regolarmente assentito in forza di legge";

VI) VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 7, L. 241/90 – art. 31, DPR n. 380/01) - ECCESSO DI POTERE (difetto di motivazione – carenza di istruttoria): sarebbe mancata la comunicazione d'avvio del procedimento, culminato con l'irrogata demolizione.

Si costituiva in giudizio il Comune di Castellabate, con memoria in cui controdeduceva alle avverse doglianze.

Osservava quanto segue: "Secondo la ricostruzione del ricorrente, l'immobile è stato costruito prima del 1/01/1967, in assenza di provvedimento sanzionatorio, perché posto al di fuori del centro abitato, e per tale motivo non vi era necessità di titoli edilizi per la sua edificazione. Questo, a dire del ricorrente, giustificherebbe la relativa e conseguente assenza agli atti dell'archivio comunale degli stessi e determina la nullità di ogni presupposto motivazionale dell'ordinanza impugnata e la conseguente nullità della stessa.

In realtà, dal verbale di accertamento a carico del Sig. Di Paola Eduardo risulta accertato e verbalizzato dal Responsabile di Area, Ing. Aurelio Positano, che i manufatti contestati sono stati realizzati (cfr. punto B) e C) del verbale di accertamento – all. 2) dopo il 1967 e che il cancello (cfr. punto A) del verbale di accertamento – all. 2), in realtà necessita di autorizzazione paesaggistica.

Andando pertanto in ordine, sul primo motivo del ricorso (…), il ricorrente avrebbe dovuto richiedere l'autorizzazione paesaggistica ai sensi degli articoli 167 e 181 del d.lgs. n. 42/2004, poiché il contestato cancello è stato realizzato in area sottoposta a vincolo ambientale (…) Dal verbale di accertamento del 26/11/2022 risulta che le orto foto storiche non registrano nel periodo anteriore all'anno 1967 gli immobili contestati. (…) Le opere di cui ai punti B) e C) del citato verbale risultano, quindi, prive di autorizzazione paesaggistica ai sensi degli articoli 167 e 181 del d.lgs. n. 42/2004 e prive di nulla osta del Parco Nazionale del Cilento ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 394/1991".

All'udienza di smaltimento dell'arretrato del 2 marzo 2026, tenuta da remoto, il ricorso passava in decisione.

DIRITTO

Il ricorso non può trovare accoglimento.

Le opere abusive, di cui alle lett. B) e C) dell'ordinanza di demolizione gravata, sono state sanzionate ex art. 31 T.U.Ed., in quanto edificate senza permesso di costruire ed in assenza del nulla osta del Parco Nazionale del Cilento, nonché

in mancanza di autorizzazione paesaggistica (in zona soggetta a vincolo paesaggistico, sismico ed in zona C2 del Piano del Parco Nazionale del Cilento); mancanza di autorizzazione paesaggistica, ed assenza di titolo abilitativo, concernente anche il cancello, sub A) dell'ordinanza medesima.

Il ricorrente assume, nella prima censura, che i manufatti sub B) e C) sarebbero stati edificati ante 1967, e che non sarebbero pertanto – essendo situati fuori dal perimetro del centro urbano – soggetti al rilascio del permesso di costruire.

Tuttavia, da un lato, il Comune nella propria memoria afferma – senza replica da parte del ricorrente – che "dal verbale di accertamento a carico del Sig. Di Paola Eduardo risulta accertato e verbalizzato dal Responsabile di Area, Ing. Aurelio Positano, che i manufatti contestati sono stati realizzati (cfr. punto B) e C) del verbale di accertamento – all. 2) dopo il 1967" (…) "Dal verbale di accertamento del 26/11/2022 risulta che le orto foto storiche non registrano nel periodo anteriore all'anno 1967 gli immobili contestati"; dall'altro lato, il ricorrente non fornisce del resto alcuna dimostrazione della loro asserita edificazione ante 1967, pur ricadendo pacificamente sul medesimo l'onere della prova al riguardo.

Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 25/09/2024, n. 7770: "Con riferimento alla prova che l'immobile è stato edificato in epoca antecedente al 1967 e, in particolare, prima della data di entrata in vigore (1° settembre 1967) della c.d. legge-ponte, legge n. 765 del 1967, che ha introdotto l'obbligo generalizzato di preventivo titolo autorizzatorio per la realizzazione di opere in qualsiasi parte del territorio comunale e, quindi, anche al di fuori del perimetro del centro urbano, deve ritenersi che grava sul proprietario l'onere di provare il carattere risalente del manufatto. Tale onere incombe sul privato a ciò interessato in applicazione del principio di vicinanza della prova, poiché egli è l'unico soggetto a essere nella disponibilità di documenti e di elementi di prova, in grado di dimostrare con ragionevole certezza l'epoca di realizzazione del manufatto. Ne consegue che solo la deduzione della parte privata di

concreti elementi di fatto relativi all'epoca dell'abuso trasferisce l'onere della prova contraria in capo all'Amministrazione" (tali elementi di fatto non sono stati affatto dedotti, né tampoco provati, da parte del ricorrente: nde).

Con riferimento al cancello, la sua pretesa riconduzione al novero delle opere pertinenziali non vale a sottrarlo all'irrogata demolizione, posto che – come correttamente osservato dal Comune nelle sue difese – "il cancello (cfr. punto A) del verbale di accertamento), in realtà necessita di autorizzazione paesaggistica (…) ai sensi degli articoli 167 e 181 del d. lgs. n. 42/2004, poiché (…) è stato realizzato in area sottoposta a vincolo ambientale".

Valga il vero: per il cancello, di cui alla lett. A), la tesi del ricorrente è che "di recente tra la porzione sud del fabbricato principale di cui alla richiamata lettera C) ed il manufatto indicato alla richiamata lettera B) è stato interposto un cancello scorrevole a legittima delimitazione e protezione della proprietà del ricorrente (lettera A dell'ordinanza); attività libera di manutenzione ordinaria, ex art. 6 d.P.R. 380/01, in ossequio ai punti A.12 e A.13 dell'allegato A del DPR 31/2017"; orbene, la norma che potrebbe effettivamente venire in rilievo è il punto A.13 dell'All. A cit.: "interventi di manutenzione, *sostituzione o adeguamento di cancelli*, recinzioni, muri di cinta o di contenimento del terreno, inserimento di elementi antintrusione sui cancelli, le recinzioni e sui muri di cinta eseguiti nel rispetto delle caratteristiche morfotipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti *che non interessino i beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, comma 1, lettere a), b e c)* limitatamente, per quest'ultima, agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici"; quindi, la necessità dell'autorizzazione paesaggistica viene meno, solo allorquando si tratti di "interventi di manutenzione, sostituzione o adeguamento di cancelli (…) che non interessino i beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, comma 1, lettere a), b e c) (…)". Sicché ne viene confermata la tesi del resistente Comune, sopra esposta, per cui "il ricorrente (per il cancello) avrebbe dovuto richiedere l'autorizzazione paesaggistica ai sensi degli articoli 167 e 181 del

d.lgs. n. 42/2004, poiché il contestato cancello è stato realizzato in area sottoposta a vincolo ambientale".

Del resto, è noto che "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" (ex multis, T.A.R. Piemonte, Sez. II, 24/03/2025, n. 532): ed è chiaro, nella specie, come l'apposizione del cancello tra i fabbricati abusivi di cui alle lett. B) e C) dell'ordinanza, in un certo senso completi la trasformazione urbanistica del territorio recata dalle edificazioni abusive de quibus, alle quali – in una visione complessiva e non atomistica – pertanto strettamente inerisce.

Non può quindi sottoscriversi l'affermazione di parte ricorrente, secondo cui l'apposizione del cancello in questione sarebbe soggetta al regime della s.c.i.a., ed a sanzione esclusivamente pecuniaria.

Da quanto sinora osservato, discende che la terza censura, di difetto di motivazione ed istruttoria, è smentita, in fatto, dalla puntuale qualificazione della natura degli interventi abusivi contenuta nell'ordinanza impugnata, con la precisazione dei titoli abilitativi ritenuti mancanti e dei vincoli gravanti sull'area, non senza considerare che, com'è noto: "Non è dovuta motivazione ulteriore nell'ordine di demolizione, in quanto esso è da considerarsi come atto vincolato, essendo sufficiente individuare e qualificare nel provvedimento gli abusi edilizi" (ex multis T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. IV, 15/04/2025, n. 1349).

La quarta e la quinta censura – entrambe patrocinanti, con diverse sfumature, l'applicabilità alla specie dell'art. 34 T. U. Ed., stante l'impossibilità di demolire le opere de quibus senza pregiudizio per la parte eseguita in conformità del titolo – possono essere trattate insieme: ebbene, in disparte che qui non si

discorre di parziale difformità, bensì di mancanza di titolo abilitativo, in ogni caso esse sono del tutto irrilevanti, posto che: "L'art. 34 d.P.R. n. 380/2001 ha valore eccezionale e derogatorio e non compete all'amministrazione procedente valutare, prima che venga emesso l'ordine di demolizione dell'abuso, se possa essere applicata la sanzione sostitutiva, piuttosto incombendo sul privato interessato la dimostrazione, in modo rigoroso e nella fase esecutiva, della obiettiva impossibilità di ottemperare all'ordine stesso senza pregiudizio per la parte conforme" (Consiglio di Stato, Sez. VII, 18/08/2023, n. 7822).

La sesta e ultima censura, secondo la quale sarebbe mancata, nel caso in esame, la comunicazione d'avvio del procedimento da parte del Comune, è disattesa dalla granitica giurisprudenza contraria, per la quale vedi da ultimo, ex plurimis, Consiglio di Stato, Sez. VII, 10/12/2025, n. 9714 ("L'esercizio del potere repressivo degli abusi edilizi costituisce attività vincolata della pubblica amministrazione, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione dell'ordinanza di demolizione, non è necessario l'invio della comunicazione di avvio del procedimento, non potendosi in ogni caso pervenire all'annullamento dell'atto alla stregua dell'art. 21-octies L. 7 agosto 1990, n. 241").

Le spese di lite – per la risalenza temporale e la peculiarità della specie – possono compensarsi tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso, in Salerno, nella camera di consiglio del giorno 2 marzo 2026, con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Paolo Severini, Consigliere, Estensore

Michele Di Martino, Primo Referendario

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Paolo Severini	**Nicola Durante**

IL SEGRETARIO