

Pubblicato il 12/01/2026

N. 00243 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 05988/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 5988 del 2023, proposto da

Gennaro Milano, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Di Nola, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Comune di Castellammare di Stabia, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, 2 febbraio 2023, n. 772/2023, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2025 il consigliere Angela Rotondano, nessuno è presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'appellante è proprietario di un fabbricato per civile abitazione sito in Castellammare di Stabia, alla Via Petrarco n. 93, composto da un piano seminterrato, piano rialzato e primo piano, che è stato realizzato in parte con licenza edilizia n. 171 del 1° giugno 1963, in parte senza titolo edilizio, in ampliamento dell'originaria consistenza.

1.1. Per la parte abusivamente edificata fu presentata domanda di condono edilizio *ex lege* n. 47 del 1985, con istanza protocollata al n. 5098 del 28 aprile 1986.

1.2. Con determina prot. n. 43575 dell'11 settembre 2018, il Comune di Castellammare di Stabia ha denegato il condono richiesto sul presupposto della realizzazione di ulteriori opere rispetto a quelle previste nel progetto di sanatoria e dell'inottemperanza all'ordine di ripristino dello stato dei luoghi prot. n. 38440 del 10 settembre 2004.

2. Il ricorrente ha impugnato il provvedimento sfavorevole dinanzi al Tar della Campania che, con la sentenza indicata in epigrafe, pronunciata nella resistenza del Comune, ha respinto il ricorso, dichiarando infondati i motivi di censura proposti.

3. Di tale sentenza il ricorrente deduce l'erroneità e domanda la riforma, affidando l'appello al seguente motivo di diritto: “*Violazione degli artt. 31, 34, 35, e 38 l. 28.2.1985, n. 47 – Violazione artt. 1 e 3 l. 7.8.90 n. 241- Violazione artt. 24, 42, 97 e 113- Eccesso di potere per erroneità della motivazione – errores in procedendo et iudicando*”.

L'appellante ha riproposto anche l'istanza istruttoria formulata in primo grado, chiedendo disporsi una verifica o una consulenza tecnica d'ufficio in relazione

alle ulteriori opere di ampliamento e completamento contestate dall'amministrazione resistente.

3.1. Il Comune, pur ritualmente intimato, non si è costituito in giudizio.

3.2. All'udienza pubblica del 15 luglio 2025 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

4. L'appello è fondato nei sensi e limiti di seguito indicati.

5. In punto di fatto, deve ancora precisarsi quanto segue.

5.1. L'immobile di cui è proprietario l'appellante, edificato in forza di licenza edilizia rilasciata nell'anno 1963, è stato ampliato sul lato est dell'originaria consistenza in corrispondenza di tutti i livelli originari e con sopraelevazione dell'ulteriore secondo piano, il tutto senza titolo edilizio. Per la sanatoria delle suddette opere l'appellante nell'anno 1986 presentava domanda di condono edilizio ai sensi della legge n. 47 del 1985.

5.2. In pendenza della predetta istanza di condono, sul lastrico solare posto a copertura della parte di fabbricato realizzato con la licenza del 1963 sono state eseguite ulteriori opere *sine titolo*, sanzionate con le ordinanze di demolizione prot. n. 1514 dell'11 gennaio 2001 e prot. n. 38440 del 10 settembre 2004, e precisamente: - due coperture con struttura in legno, di cui una posta a piano terra e l'altra al primo piano; - un ampliamento sul lastrico solare in blocchi in lapil cemento di dimensioni mt. 6,40x2,50 e copertura costituita dalla preesistente tettoia in legno e tegola, con altezza mt. 3,40 al colmo e mt. 2,80 alla gronda, con due vani finestra di dimensione rispettivamente mt. 1,20x1,50 e mt. 2,00x1,10 e vano accesso al lastrico solare di dimensioni mt. 1,30 x 2,10; - muretto di recinzione in blocchi di altezza mt. 1,10 sui tre lati; - realizzazione sul lato prospiciente Via Petrarco di tettoia in legno e tegole poggiate sul cornicione del piano rialzato; - rampa di scale in cemento armato con gradini in blocchi di lapil cemento in posizione diversa dalla preesistente; - soletta in

cemento armato di dimensioni mt. 5,00 x 3,80 con relativo parapetto di altezza mt. 10,00, il tutto posto ad una quota di mt. 1,20, che costituisce ballatoio di accesso al piano rialzato; - due assetti murari, posti perpendicolarmente tra loro di dimensioni rispettivamente mt. 1,20 e mt. 0,90 ed altezza mt. 1,40 rispetto al piano di campagna; - realizzazione sullo stesso oggetto di parapetto in muratura al posto di preesistente ringhiera in ferro; - lavori di trasformazione interna al piano seminterrato consistenti nell'abbassamento della quota di calpestio, realizzazione di pareti divisorie, predisposizione di impianti tecnologici e apertura di nuovi vani esterni.

5.2. In ragione della realizzazione di tali opere, ulteriori rispetto a quelle previste nel progetto di sanatoria, e della *“inottemperanza all’ordinanza di ripristino dello stato dei luoghi prot. n. 38440 del 10 settembre 2004”*, l’amministrazione comunale ha dichiarato improcedibile l’istanza di condono presentata dall’appellante.

5.3. Il ricorrente ha dedotto l’illegittimità del provvedimento di diniego per violazione della normativa di settore ed eccesso di potere, sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, assumendo, in buona sostanza, che il Comune avrebbe fatto un’errata applicazione del sillogismo *“lavori abusivi a manufatto oggetto di condono/rigetto della domanda di condono”*, in quanto le ulteriori opere sanzionate con le ordinanze di demolizione del 2001 e del 2004 non avrebbero comportato una radicale e totale trasformazione di quanto oggetto dell’istanza di condono.

6. Il Tar ha dichiarato infondati i motivi di ricorso: da un lato, ha evidenziato che, pur non essendovi un divieto assoluto di intervenire su immobili oggetto di istanza di condono, ciò deve pur sempre avvenire nel rispetto delle procedure di legge di cui all’art. 35 l. n. 47 del 1985; dall’altro, ha evidenziato la necessità di una valutazione unitaria dell’abuso edilizio, che presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate ed esclude la possibilità di 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

bensi dall'insieme delle opere nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni.

6.1. Su queste basi, il primo giudice ha considerato irrilevante la circostanza dedotta dal ricorrente per cui i manufatti oggetto delle ordinanze di demolizione del 2001 e del 2004, rimaste inottemperate, insistono sulla porzione dell'immobile oggetto dell'originaria concessione edilizia del 1963 e sono “*solo*” adiacenti agli ulteriori ampliamenti oggetto dell'istanza di condono, in quanto emergerebbe, invece, dalla documentazione grafica versata in atti che il ricorrente ha realizzato un immobile unico, assolutamente non scindibile sulla base di una valutazione complessiva dell'abuso edilizio.

7. L'appellante – richiamati gli orientamenti relativi alla realizzazione di interventi su immobili per i quali pende istanza di condono (incluso quello più restrittivo, secondo cui, in pendenza di procedimento di condono di un manufatto, gli unici interventi edilizi consentiti su di esso sono quelli diretti a garantirne la conservazione) – sostiene che nel caso di specie i nuovi interventi non avrebbero comportato una radicale trasformazione delle opere oggetto dell'istanza di condono e che sarebbe, pertanto, possibile ricondurre le singole opere abusive all'istanza *illo tempore* presentata.

7.1. Posto che spetta all'interessato dimostrare che l'intervento oggetto di condono è ancora riconoscibile ed è assolutamente conforme a quello rappresentato nella istanza di condono, essendo tale accertamento assolutamente necessario per la ulteriore procedibilità della domanda di condono e fermo restando che tutto quanto non sia ad essa riconducibile deve essere senz'altro demolito, in quanto non condonabile né sanabile, per definizione, nel caso di specie l'appellante avrebbe fornito tale dimostrazione, anche con l'ausilio della relazione tecnica di parte.

8. L'appello deve essere accolto nei sensi e termini di seguito indicati.

8.1. Per consolidato indirizzo giurisprudenziale la normativa sul condono postula la permanenza dell'immobile da regolarizzare, ammettendo, in pendenza del relativo procedimento, i soli interventi edilizi diretti a garantirne l'integrità e la conservazione. Pertanto, la presentazione della domanda di condono non autorizza l'interessato a completare, né tantomeno a trasformare o ampliare i manufatti oggetto della richiesta i quali, fino al momento di eventuali sanatorie, restano comunque abusivi al pari degli ulteriori interventi realizzati sugli stessi (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2645 del 24 aprile 2022). È infatti pacifico che in presenza di manufatti abusivi non sanati né condonati, gli interventi ulteriori ripetono le caratteristiche di illegittimità dell'opera principale alla quale ineriscono strutturalmente.

8.1. Ciò non significa negare in assoluto la possibilità di intervenire su immobili rispetto ai quali pende istanza di condono, ma solo affermare che, a pena di assoggettamento della medesima sanzione prevista per l'immobile abusivo cui ineriscono, ciò deve avvenire nei limiti e nel rispetto delle procedure di legge (Consiglio Stato, sez. VI, 10 novembre 2017 n. 5180; id., sez. VI, 8 maggio 2018, n. 2738).

8.2. In particolare, l'art. 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico -edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*), prevede che: «*decorsi centoventi giorni dalla presentazione della domanda e, comunque, dopo il versamento della seconda rata dell'oblazione, il presentatore dell'istanza di concessione o autorizzazione in sanatoria può completare sotto la propria responsabilità» le opere oggetto della domanda. A tal fine, prosegue la norma, «l'interessato notifica al Comune il proprio intendimento, allegando perizia giurata ovvero documentazione avente data certa in ordine allo stato dei lavori abusivi, ed inizia i lavori non prima di trenta giorni dalla data della notificazione».*

8.3. La disposizione è riferita alle opere di completamento, mentre, in caso di interventi nuovi e diversi rispetto a quelli oggetto di sanatoria, la giurisprudenza ha

stabilito che *“in mancanza di un’espressa norma che impedisca di modificare immobili sui quali pende una domanda di sanatoria edilizia, la realizzazione di interventi successivi alla domanda giustifica il diniego se abbiano inciso in maniera così radicale sull’immobile oggetto della domanda di condono da rendere oggettivamente impossibile il relativo esame”* (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 665 dell’1 febbraio 2018).

8.3.1. In definitiva, le opere realizzate dopo la presentazione della domanda di condono possono condurre, ricorrendo i presupposti indicati, al rigetto della domanda stessa ovvero all’applicazione delle sanzioni previste dalla legge in caso di accertata “autonoma” abusività degli interventi successivi effettuati.

8.4. Secondo un ancor più restrittivo orientamento, in pendenza di procedimento di condono di un manufatto, gli unici interventi edilizi consentiti su di esso sono quelli diretti a garantirne la conservazione: essi non possono spingersi all'esecuzione di opere destinate a mutarne la struttura, i volumi, i prospetti, salvo che siano indispensabili — previa, in tal caso, necessaria preventiva interlocuzione con l'Amministrazione — al fine di consentire di stabilire quali siano i caratteri e le esatte dimensioni del manufatto abusivo per verificarne la condonabilità. In pendenza del procedimento di condono, non è ammessa la realizzazione di opere aggiuntive né finanche l'impiego di materiali di costruzione diversi da quelli originari, comportanti di fatto la qualificazione dell'intervento come sostituzione edilizia, venendo meno la continuità tra vecchia e nuova costruzione e l'attuale riconoscibilità del manufatto originario oggetto dell'istanza di condono. (C.d.S., Sez. VI, n. 7166 del 25 ottobre 2021).

La *ratio* di tale orientamento risiede, da una parte, nella esigenza di evitare che le opere abusive vengano portate a ulteriore compimento, tenuto conto che il condono straordinario *ex lege* 47/1985 costituisce espressione di una eccezionale rinuncia dello Stato a perseguire gli illeciti edilizi, a determinate condizioni, sicché gli immobili condonati non possono costituire la base per successivi ampliamenti o ristrutturazioni;

dall'altra, nella necessità di preservare lo stato originario delle opere oggetto di condono, per consentire all'Amministrazione di accertare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità e di concedibilità del beneficio, oltre che di valutare l'effettiva natura e portata dell'intervento da condonare.

Di conseguenza, secondo tale indirizzo, l'art. 35, comma 14, della L. 47/85, che consente, dopo la presentazione della domanda di condono, il "completamento" delle opere alla condizione che l'interessato ne dia avviso all'amministrazione e produca una perizia giurata sullo stato dell'immobile, deve considerarsi norma di stretta interpretazione, la cui violazione innesta la presunzione che l'immobile oggetto di condono sia stato trasformato in modo tale da non consentire all'amministrazione di determinare in modo preciso la consistenza delle opere oggetto dell'abuso originario.

8.4.1. Spetta allora, in ogni caso, all'interessato dimostrare che l'intervento oggetto di condono è ancora riconoscibile ed è assolutamente conforme a quello rappresentato nella istanza di condono, essendo tale accertamento assolutamente necessario per la ulteriore procedibilità della domanda di condono e fermo restando che tutto quanto non sia ad essa riconducibile deve essere senz'altro demolito, in quanto non condonabile né sanabile, per definizione (cfr. C.d.S., Sez. VI, 10 marzo 2023, n. 2568).

8.5. In applicazione dei suddetti principi alla descritta scansione procedimentale, deve rilevarsi la fondatezza delle censure nei termini di seguito precisati.

8.6. Nel caso di specie l'appellante ha allegato che le ulteriori opere eseguite e sanzionate dall'amministrazione comunale sostanzialmente non hanno inciso in maniera così radicale su quanto oggetto della domanda di condono, supportando l'assunto mediante una relazione tecnica versta in atti.

8.6.1. Né risulta contestato e provato un cambio di destinazione d'uso o l'utilizzo di differenti materiali o, ancora, un intervento di demolizione e ricostruzione, che pure avrebbero potuto portare alla configurazione di un fabbricato diverso da quello oggetto di sanatoria.

8.7. Al contrario di quanto ritenuto dal primo giudice, deve ritenersi che, sulla base della documentazione tecnica e fotografica in atti, sia ben visibile la preesistenza dell'originaria consistenza oggetto di sanatoria.

8.7.1. Segnatamente, nella relazione tecnica di parte viene evidenziato: in rosso la sagoma della consistenza oggetto di sanatoria che corrisponde a quella dei grafici e foto allegati alla domanda di condono denegata; in verde la sagoma del piano rialzato oggetto della licenza edilizia del 1963; in blu la sagoma delle ulteriori opere contestate,

8.7.2. Ciò costituisce più che un principio di prova a sostegno del fatto che, come dedotto da parte appellante, l'oggetto di condono è ancora riconoscibile e corrispondente a quello rappresentato nella relativa istanza. Sicché, nella sostanza, l'ampliamento e le opere di completamento contestate, poiché non incidenti significativamente sull'originaria consistenza immobiliare oggetto di condono, non potevano essere di per sé ostative alla procedibilità della relativa domanda.

8.7.3. Ancora, la relazione tecnica evidenzia che: a) in un ambito strettamente plano-volumetrico l'involucro interessato alla richiesta di concessione in sanatoria ai sensi della suddetta legge ha subito modifiche con nuove superfici e volumi (abusivi) realizzate al secondo piano sulla porzione di fabbricato già legittimato da licenza edilizia del 1963, sopra richiamata; b) una volta demoliti i nuovi volumi realizzati sul lastrico solare del vecchio fabbricato e ripristinato lo stato dei luoghi, la pratica di sanatoria edilizia può essere riesaminata ed istruita dal competente Ufficio Tecnico Comunale in quanto l'involucro edilizio rientra nella vecchia sagoma e precedenti volumi.

8.8. Si tratta di aspetti che non sono stati minimamente valutati dall'amministrazione comunale: i provvedimenti impugnati non recano alcuna valutazione sul punto, ma si limitano in effetti a basare il diniego sulla mera realizzazione delle nuove opere. Sono, pertanto, fondate le censure di difetto di istruttoria e motivazione proposte avverso tali atti da parte appellante.

8.8.1. Della stessa genericità soffrono le difese dell'amministrazione in primo grado, che solo sostengono la legittimità del diniego di condono in ragione della mera sovrapposizione alle opere abusive oggetto dell'istanza di ulteriori interventi edilizi, senza tuttavia dimostrare che questi ultimi, come apoditticamente dedotto, abbiano alterato in modo irreversibile lo stato dei luoghi rispetto alla situazione di fatto coeva alla predetta istanza, in modo tale da non consentire all'amministrazione di determinare in modo preciso la consistenza delle opere oggetto dell'abuso originario.

8.9. Al contrario, l'appellante ha dimostrato quali opere sono riconducibili all'istanza di condono, essendo le stesse chiaramente riconoscibili sulla base della relazione tecnica e dalle allegate fotografie, e quali sono, invece, gli interventi successivi che devono essere oggetto di demolizione affinché, all'esito della demolizione e del completo ripristino dello stato dei luoghi, la suddetta pratica di sanatoria edilizia possa essere riesaminata dall'amministrazione: si tratta, invero, di argomentazione non specificamente e adeguatamente confutata dal Comune.

9. In conclusione l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado deve essere accolto nei sensi indicati in motivazione, con annullamento dell'impugnato provvedimento di diniego, fatto salvo il riesercizio del potere da parte dell'amministrazione.

9.1. Quale effetto conformativo discendente dal giudicato, l'amministrazione comunale dovrà, in particolare, accertare se le ulteriori opere di ampliamento e di completamento per come contestate abbiano comportato una radicale e totale trasformazione di quanto oggetto di condono ex lege 47/1985 ovvero se possa tuttora determinarsi in modo preciso la consistenza delle opere abusive originarie e, all'esito della demolizione degli interventi successivi non riconducibili a quelle oggetto dell'istanza di condono e del ripristino dello stato dei luoghi coevo all'istanza, valutare la procedibilità della relativa domanda prot. n. 5098 del 28 aprile 1986.

10. Sussistono giusti motivi, in ragione della peculiarità della vicenda contenziosa, per disporre la compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi indicati in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla i provvedimenti impugnati, fatto salvo il riesercizio del potere amministrativo.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

L'ESTENSORE

Angela Rotondano

IL PRESIDENTE

Roberto Chieppa

IL SEGRETARIO