

Pubblicato il 31/03/2026

N. 02631 /2026 REG.PROV.COLL.  
N. 01617/2025 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 numero di registro generale 1617 del 2025, proposto da Multicedi S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Eboli, in persona del legale rappresentante, non costituito in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda) n. 306/2025, 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 17 marzo 2026 il Cons. Marco Morgantini e udito l'Avv. Marcello Fortunato;

## FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza appellata è stato respinto il ricorso proposto per l'annullamento dell'ordinanza n. 289 del 14.11.2024, con la quale il Comune di Eboli ha disposto la demolizione di alcune opere realizzate alla Via L. Sturzo, consistenti in costruzione di muri di recinzione e sostegno, impianti tecnologici e diversa distribuzione della sistemazione esterna in difformità all'autorizzazione paesaggistica.

La motivazione della sentenza appellata fa riferimento alla circostanza che gli abusi, ancorché in ipotesi assoggettati al regime della DIA o della SCIA, sono stati realizzati in territori soggetti a vincoli di tutela paesaggistica e ambientale; ciò in ossequio ad un canone di indifferenza del titolo edilizio necessario all'esecuzione di opere in zone vincolate; infatti, è necessaria la presenza, per le opere edilizie eseguite in ambito soggetto a vincolo paesaggistico, di due distinti titoli: il titolo edilizio e l'autorizzazione paesaggistica e l'opera va sanzionata se risulti priva di uno di essi.

2. Parte appellante ritiene che le opere siano state realizzate in virtù dei seguenti titoli abilitativi, validi ed efficaci:

- titolo unico n. 5/2020;
- s.c.i.a. del 06.08.2021;
- s.c.i.a. del 18.11.2022.

Ritiene che la sentenza appellata muova da presupposti errati in fatto ovvero dalla presunta mancata acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica e/o dalla rilevanza paesaggistica delle opere contestate.

Ritiene che:

- il muro di contenimento di cui al punto a) dell'ordinanza di demolizione ed i muri di recinzione di cui ai punti b) e c) sarebbero stati assentiti con il titolo unico n. 5/2020, previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica n. 36/2018;
- il muro di contenimento di cui al punto d), assentito con la s.c.i.a. in variante depositata in data 06.08.2021, mai diffidata, sarebbe irrilevante sotto il profilo paesaggistico in quanto riconducibile alle opere di cui ai punti A.10 e A.12 dell'Allegato A del D.P.R. n. 31/2017;
- la cabina elettrica di cui al punto e) sarebbe stata assentita con il titolo unico n. 5/2020, previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica n.36/2018;
- la sistemazione delle aree esterne di cui al punto f) sarebbe stata assentita con la s.c.i.a. in variante del 06.08.2021 e sarebbe irrilevante sotto il profilo paesaggistico in quanto riconducibile alle opere di cui ai punti A.10 e A.12 dell'Allegato A del D.P.R. n. 31/2017.

Secondo parte appellante non vi sarebbe:

- a - nessun mutamento della destinazione d'uso;
- b – nessun aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio;
- c – nessuna modifica sostanziale di parametri urbanistico-edilizi;
- d – nessun mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;
- e – nessuna violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica.

Richiama l'art. 37 del D.P.R. n. 380/2001 secondo cui:

- “la realizzazione di interventi edilizi di cui all'articolo 22, commi 1 e 2, in assenza della o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività comporta la sanzione pecuniaria pari al triplo dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 1.032 euro” (comma 1);

- “quando le opere realizzate in assenza di segnalazione certificata di inizio attività consistono in interventi di restauro e di risanamento conservativo, di cui alla lettera c) dell’articolo 3, eseguiti su immobili comunque vincolati in base a leggi statali e regionali, nonché dalle altre norme urbanistiche vigenti, l’autorità competente a vigilare sull’osservanza del vincolo, salva l’applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti, può ordinare la restituzione in pristino a cura e spese del responsabile ed irroga una sanzione pecuniaria da 516 a 10329 euro” (comma 2).

Ritiene che la riconducibilità delle opere al regime semplificato della s.c.i.a..

Fa riferimento alle modifiche apportate all’art. 32 del D.P.R. n. 380/2001 di cui al D.L. n. 69/2024.

Parte appellante ripropone i motivi di ricorso che non sarebbero stati esaminati dal Tar.

L’Amministrazione avrebbe disatteso l’art. 9 – comma 1 bis del D.P.R. n. 380/2001, secondo cui *“lo stato legittimo dell’immobile o dell’unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’intero immobile o l’intera unità immobiliare, a condizione che l’amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali ...”*.

L’immobile sarebbe stato realizzato in virtù dei seguenti titoli abilitativi:

- titolo unico n. 5/2020;
- s.c.i.a. del 06.08.2021;
- s.c.i.a. del 18.11.2022.

Parte appellante richiama l’art. 6 del D.P.R. 380/2001, così come sostituito dall’art. 5 del D.L. 40/2010, secondo cui *“... possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo i seguenti interventi:*

*... e-ter) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni ... e quinquies) le aree ludiche senza fini di lucro”.*

Richiama l’art. 10 - comma 1 del d.p.r. n° 380 del 2001 che ha elencato gli interventi subordinati al permesso di costruire e, tra questi, *“a – gli interventi di nuova costruzione”.*

Ai fini della individuazione dell’esatta portata delle singole categorie edilizie, lo stesso testo unico, all’art. 3, ha definito in dettaglio ciascun intervento.

Per quanto concerne gli *“interventi di nuova costruzione”*, il riferimento va alla lett. e) del predetto art. 3, in virtù del quale, con specifico riferimento alle opere di natura pertinenziale, sono da considerarsi interventi di nuova costruzione *“e6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici ... qualifichino come interventi di nuova costruzione ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell’edificio principale”.*

Pertanto secondo parte appellante gli interventi di natura pertinenziale che non superano il 20% della volumetria dell’immobile principale non sono riconducibili agli interventi di nuova costruzione e, quindi, non sono assoggettati al regime del permesso di costruire, ai sensi dell’art. 10 – comma 1 del D.P.R. n. 380/2001.

Ritiene che le opere di cui all’avversata ordinanza di demolizione non abbiano comportato la realizzazione di alcuna volumetria e/o superficie utile.

Evidenzia che nell’ambito dell’ordinanza di demolizione è fatto presente che *“allo stato attuale non risulta presentata una istanza di sanatoria volta ad ottenere l’accertamento di conformità”.*

Ritiene che sotto il profilo paesaggistico gli interventi contestati con l’avversata ordinanza di demolizione rientrerebbero nelle ipotesi di esclusione contemplate dall’Allegato A del D.P.R. n. 31/2017.

Richiama l’art. 17 – comma 2 di detto D.P.R. secondo cui *“non può disporsi la rimessione in pristino nel caso di interventi ed opere ricompresi nell’ambito di*

*applicazione dell'art. 2 del presente decreto ... non soggette ad altro titolo abilitativo all'infuori dell'autorizzazione paesaggistica".*

Fa riferimento all'allegato A di tale d.p.r..

Parte appellante lamenta difetto di motivazione dell'ordinanza di demolizione, non ritenendo sufficiente il generico richiamo all'art. 31 del d.p.r. n° 380 del 2001.

Fa riferimento alle modifiche operate al d.p.r. n° 380 del 2001 dal d. l. n° 69/2024.

3. Con ordinanza istruttoria n° 9383 del 28 novembre 2025 il Consiglio di Stato riteneva necessario acquisire relazione del Responsabile del Servizio competente del Comune di Eboli, avente ad oggetto la descrizione delle opere eseguite in raffronto alle caratteristiche delle opere per le quali è stato rilasciato il titolo abilitativo.

Si chiedeva altresì di allegare alla relazione quanto segue:

- provvedimento unico n. 5 del 01/04/2019 per la “realizzazione ed apertura di n. 2 medie strutture di vendita in Eboli (Sa) loc. Serracapilli, comprensivo di allegati e tavole progettuali;

- le comunicazioni definite da parte appellante come S.c.i.a. del 06.08.2021 e S.c.i.a. del 18.11.2022 che, secondo la stessa parte appellante, concorrerebbero ad assentire le opere e le valutazioni del Comune sul punto.

4. Il Comune di Eboli ha depositato in giudizio quanto richiesto in data 8 gennaio 2026.

Il Responsabile d'area del Comune di Eboli, ing. Gaetano Cerruti, ha fatto presente quanto segue.

*Il Comune di Eboli ha contestato la realizzazione – in totale difformità dal titolo edilizio rilasciato (Provvedimento unico n. 5 del 01/04/2019 e Autorizzazione Paesaggistica n.36 del 29/10/2018) di:*

*- un muro di recinzione e contenimento lungo tutto il confine del lotto di intervento, più dettagliatamente descritto nella Relazione di sopralluogo prot. n. 30509 del 2024 (con documentazione fotografica);*

- l'installazione di n. 02 cabine elettriche prefabbricate poste a confine con via Serracapilli;

- una diversa sistemazione delle aree esterne, parcheggi e verde rispetto a quelle riportate nella planimetria di progetto.

In tali atti si è evidenziato che non è stato perfezionato l'iter di variante al progetto proposto con comunicazione del 06/08/2021 in quanto non correttamente trasmessa. Infatti, la variante doveva essere proposta come SCIA ed inoltre andava verificata la necessità di acquisire nuova autorizzazione paesaggistica, sicuramente necessaria per un muro di sostegno di tale entità e dimensione.

In merito alle "comunicazioni definite da parte appellante come S.c.i.a. del 06.08.2021 e S.c.i.a. del 18.11.2022 che, secondo la stessa parte appellante, concorrerebbero ad assentire le opere", il Comune di Eboli evidenzia che la documentazione progettuale allegata alle stesse non rappresenta - né nella Relazione né nei grafici - il muro di recinzione e contenimento realizzato e di cui si contesta la legittimità.

5. Giova premettere che nel verbale di accertamento n° 30509 dell'11 luglio 2024 è riportato tra l'altro quanto segue.

Adiacente all'area di intervento è presente il torrente Tufara (catastralmente individuato come Telegro), completamente irreggimentato con sezioni in calcestruzzo già dagli anni '60 e che rientra tra i corsi d'acqua iscritti nell'elenco delle acque pubbliche. Ciò determina:

- il vincolo paesaggistico ai sensi del D. Lgs. n.42/04 - art 142 comma 1 lett. c);
- il vincolo idraulico di cui art. 96 lettera f) del Regio Decreto n. 523/1904.

La media struttura di vendita è stata realizzata a seguito di provvedimento unico n. 5 del 01/04/2019 per la "realizzazione ed apertura di n. 2 medie strutture di vendita in Eboli loc. Serracapilli ai sensi della l.r. n. 1 del 09/01/2014".

Dal confronto del rilievo dello stato dei luoghi, con i grafici allegati al titolo abilitativo (provvedimento unico n. 5 del 01/04/2019) ed all'autorizzazione paesaggistica, si sono riscontrate opere realizzate in difformità agli stessi. Esse sono:

a) Realizzazione di muro di contenimento sul confine con il torrente Tufara. Negli elaborati progettuali allegati al Provvedimento Unico, non risulta la realizzazione di tale opera. Il muro ha la forma di "linea spezzata" di lunghezza totale pari a circa metri 105, altezza interna, misurata dalla quota del piazzale alla sommità del muro, variabile da metri 1,0 a metri 2,1 al netto della ringhiera in ferro di metri 1,00, altezza esterna, misurata al piano dell'argine del torrente Tufara alla sommità del muro, pari a circa metri 4-5.

b) Realizzazione di muro di recinzione, sui confini nord ed est tra i due fabbricati e le altre proprietà private. Il muro, con funzione anche di contenimento, ha forma di "linea spezzata" di lunghezza totale pari a circa metri 160, altezza interna, misurata dalla quota del piazzale alla sommità del muro, variabile da circa metri 2,25 a circa metri 4,0 al netto della ringhiera in ferro di metri 1,00. Tale opera è difforme da quella prevista negli elaborati progettuali in quanto, la "tavola 8 - particolari costruttivi", prevede la realizzazione di recinzione costituita da muro, rivestito in pietra, di altezza pari a metri 1 sovrastante cancellata di altezza pari a metri 1,00.

c) Realizzazione di muro di recinzione, con funzione anche di contenimento, tra il fabbricato B allo stato grezzo e via Serracapilli. Il muro misura circa metri 37 di lunghezza, altezza interna, misurata dalla quota del piazzale alla sommità del muro, di circa metri 2,10, al netto della ringhiera in ferro di metri 1,00. Tale opera è difforme da quella prevista negli elaborati progettuali in quanto, la "tavola 8 - particolari costruttivi", prevede la realizzazione di recinzione costituita da muro, rivestito in pietra, di altezza pari a metri 1 sovrastante cancellata di altezza pari a metri 1,00.

d) Realizzazione di muro di contenimento tra il parcheggio del supermercato (edificio A) e l'edificio B non completato. Il muro ha lunghezza di circa metri 32, altezza circa

metri 2,25 al netto della ringhiera in ferro di metri 1,00. Tale opera non è prevista negli elaborati progettuali.

e) Installazione di n. 2 cabine elettriche prefabbricate poste a confine con via Serracapilli.

Tale opera non è prevista negli elaborati progettuali.

f) Sistemazione delle aree esterne, parcheggi e verde, non conformi agli elaborati progettuali allegati al provvedimento unico.

6. In data 14 novembre 2024 è stata adottata l'ordinanza di demolizione n° 289 per le opere abusive come sopra accertate, facendo presente che non risulta presentata istanza di sanatoria.

7. L'appello è fondato in relazione al difetto di istruttoria e di motivazione.

Il collegio prende atto della relazione con allegata documentazione, depositata in giudizio in data 8 gennaio 2026 dal Comune di Eboli in seguito all'ordinanza istruttoria del 28 novembre 2025.

8. Il collegio ravvisa dei profili di difetto di istruttoria con riferimento alle contestazioni di cui ai manufatti b), c), e) ed f) del verbale di accertamento.

Con riferimento ai muri di contenimento di cui alle lettere a) e d) l'ordinanza di demolizione risulta immune dalle censure proposte in quanto, come evidenziato dall'Amministrazione, la documentazione progettuale non prevede la realizzazione di tale opera e trattasi di muro in cemento sormontato da ringhiera per cui deve considerarsi come opera di nuova costruzione e non mera recinzione che possa essere considerata non soggetta ad autorizzazione paesaggistica, trattandosi di zona vincolata.

Con riferimento alla lettera b) è stata accertata la realizzazione di muro di recinzione, sui confini nord ed est tra i due fabbricati e le altre proprietà private. Il muro, con funzione anche di contenimento, ha forma di "linea spezzata" di lunghezza totale pari a circa metri 160, altezza interna, misurata dalla quota del piazzale alla sommità del

muro, variabile da circa metri 2,25 a circa metri 4,0 al netto della ringhiera in ferro di metri 1,00. Tale opera è difforme da quella prevista negli elaborati progettuali in quanto, la “tavola 8 - particolari costruttivi”, prevede la realizzazione di recinzione costituita da muro, rivestito in pietra, di altezza pari a metri 1 sovrastante cancellata di altezza pari a metri 1,00.

Con riferimento alla lettera c) è stata accertata la realizzazione di muro di recinzione, con funzione anche di contenimento, tra il fabbricato B allo stato grezzo e via Serracapilli. Il muro misura circa metri 37 di lunghezza, altezza interna, misurata dalla quota del piazzale alla sommità del muro, di circa metri 2,10, al netto della ringhiera in ferro di metri 1,00. Tale opera è difforme da quella prevista negli elaborati progettuali in quanto, la “tavola 8 - particolari costruttivi”, prevede la realizzazione di recinzione costituita da muro, rivestito in pietra, di altezza pari a metri 1 sovrastante cancellata di altezza pari a metri 1,00.

Con riferimento ai sopra indicati manufatti b) e c) le osservazioni contenute nella relazione tecnica di parte depositata quale allegato 6 dell'appello, mettono in evidenza delle circostanze meritevoli di considerazione, come segue:

*Risulta evidente dalla consultazione delle tavole grafiche di progetto tav.2-3-8 (all.ti 1- 2 e 3), raffrontandole con la situazione di fatto evincibile da sopralluogo in sito che, la quota e le altezze dei muri di confine oggetto di ordinanza, risultano variabili in funzione della pendenza del terreno sia rispetto alle pubbliche via Sturzo e via Serracapilli, sia rispetto alle proprietà confinanti, essendoci variazioni di quote puntuali per tutta la lunghezza dei muri. È evidente che le tavole grafiche architettoniche riportano planimetricamente tutti i muri di confine con i relativi varchi di accesso così come realizzati e, non potendo graficamente rappresentare tante sezioni per ciascuna variazione puntuale della quota lungo il tracciato del muro, viene rappresentata una sola sezione che evidenzia l'altezza del muro fuori terra rispetto alla quota più alta del terreno, considerata quale quota del terreno di confine più*

*elevato, sezionando con doppia linea tratteggiata la parte di muro entro terra o meglio quella che funge da contenimento del terreno del fondo servente.*

Il collegio osserva che l'esame delle foto allegate al verbale di accertamento (pagine 6 e 7) fanno riferimento ad ampi tratti di muro che sembrano conformi alle misure prescritte (1 metro di muro più un metro di ringhiera) laddove la maggiore altezza potrebbe astrattamente giustificarsi in relazione al mantenimento della quota interna in concomitanza con la variabilità della quota sul piano esterno.

Tale profilo evidenzia una lacuna nell'istruttoria che deve essere colmata a mezzo di una nuova verifica delle misure del muro, che tenga conto di quanto sopra prospettato.

9. Con riferimento alla cabina elettrica di cui alla lettera e) nella relazione tecnica di parte appellante è esposto quanto segue.

*Trattasi di una sola cabina che di norma è sempre composta da due moduli uno che ingloba l'ingresso della Media tensione dove sono ubicate le apparecchiature ENEL ed il trasformatore in Bassa Tensione, e l'altro che ingloba i quadri principali di comando da cui partono le linee di alimentazione delle attività da energizzare. Tale Cabina risulta già presente, sebbene posizionata su via L. Sturzo in prossimità dell'incrocio con via Serracapilli nella Tav.3 (all.2) di cui al progetto autorizzato con titolo unico 5/2020. Sulla SCIA di variante in corso d'opera (SUPRO/0036556 del 06/08/2021), viene indicata la nuova posizione corrispondente a come effettivamente realizzata, modifica resasi necessaria per espressa indicazione dell'ENEL, ente fornitore del servizio, pur rimanendo inalterate le dimensioni rispetto a quella già autorizzata col titolo unico 5/2020. La posizione attuale risulta conforme a quanto graficizzato con Scia Supro/0036556 del 6 08/2021 di variante in corso d'opera, trattandosi di opera non soggetta ad autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'All. A del d.p.r. 31/2017.*

Il collegio osserva che anche in questo caso il Comune deve rideterminarsi, valutando quanto sopra prospettato da parte appellante.

10. Riguardo il punto f) del verbale di accertamento “Sistemazione delle aree esterne, parcheggi e verde” il collegio ritiene che l’ordinanza di demolizione è viziata per difetto di motivazione, facendo generico riferimento alla non conformità agli elaborati progettuali e non precisando in concreto la difformità.

11. In relazione a quanto sopra il collegio, in accoglimento dell’appello e in riforma della sentenza appellata, annulla l’ordinanza di demolizione impugnata in primo grado in relazione ai vizi di difetto d’istruttoria e di motivazione.

L’Amministrazione si rideterminerà con rinnovata istruttoria e motivazione con riferimento al complesso degli interventi eseguiti, dunque anche con riferimento ai muri sub a) e d), in relazione alla necessaria valutazione d’insieme dei manufatti.

In base ai principi di buona fede e leale collaborazione, il Comune di Eboli motiverà anche con riferimento al contenuto, ove ritenuto pertinente e rilevante, delle comunicazioni di parte appellante inviate al Comune in data 6/8/2021 e 18/11/2022 a prescindere dalla circostanza che la comunicazione del 6/8/2021 non sarebbe stata correttamente trasmessa, avendo il Comune di Eboli, nella relazione depositata in giudizio in data 8 gennaio 2026, dato atto di avere comunque esaminato il contenuto delle stesse, mentre nel verbale di sopralluogo dell’11 luglio 2024 è riferito al contrario che non si ritiene invece perfezionato l’*iter* di cui alla comunicazione del 06/08/2021 relativa alla pratica SUAP 02023490614-18032020-1024, in quanto non correttamente trasmessa.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi d’appello.

La peculiare complessità del caso trattato e i diversi profili oggetto di accertamento, come sopra motivato, inducono tuttavia il collegio a compensare le 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 e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, annulla l'ordinanza di demolizione impugnata in primo grado.

Il Comune di Eboli si rideterminerà nei sensi di cui in motivazione.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Daniela Di Carlo, Presidente F/F

Sergio Zeuli, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere, Estensore

Marco Valentini, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Marco Morgantini**

**IL PRESIDENTE**

**Daniela Di Carlo**

## IL SEGRETARIO