

Publicato il 15/06/2026

N. 03762/2026 REG.PROV.COLL.
N. 03776/2025 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3776 del 2025, proposto da -
OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Raffaella Veniero, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Qualiano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e
difeso dall'avvocato Michele Iovino, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

per l'annullamento

-dell'Ordinanza di demolizione del Comune di Qualiano – Settore V
antiabusivismo, n.-OMISSIS-, prot. -OMISSIS- del 4 giugno 2025, notificata il
5.6.2025, con la quale “ai sensi dell’art. 31 comma 2 D.P.R. 6.6.2001 n. 380 e
smmeii”, è stata ingiunta “la demolizione delle opere realizzate abusivamente
in Qualiano NA, alla via -OMISSIS- s.n.c. (angolo via -OMISSIS-) Qualiano
sull’area distinta in catasto al foglio di mappa n. -OMISSIS-, in uso alla Soc. -
OMISSIS- srl, per sede principale di attività di Impresa Funebre e Sala del

Commiato con annessa camera ardente, composta da piano interrato e piano terra con un vano scala che collega funzionalmente il piano interrato al piano terra di cui all'accertamento del 11.04.2025, effettuato dall'UTC di concerto con i militari in forza al reparto della Guardia di Finanza – gruppo Giugliano in Campania, come descritte nelle premesse, ed altre eventualmente realizzate dopo l'accertamento e di ripristinare lo stato dei luoghi entro giorni 90 (novanta) dalla data di notifica”, avvertendo che non ottemperando nel termine indicato, a norma dell'art. 31, comma 3, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 T.U. edilizia e nei limiti stabiliti dalla citata legge, l'opera e l'area di sedime sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune, e che l'accertamento

dell'inottemperanza costituisce titolo per l'immissione in possesso e per l'applicazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 31, comma 4”,

- della “relazione tecnica di verifica urbanistica di cui all'accertamento del 11 aprile 2025, effettuato dall'U.T.C. di concerto con i militari in forza al Reparto della Guardia di Finanza – Gruppo Giugliano in Campania in via -OMISSIS-s.n.c. (angolo -OMISSIS-) Qualiano sull'area distinta in catasto al foglio di mappa n. 5 p.lla 958, in uso alla Soc. -OMISSIS- SRL”, adibita a sede principale di attività di impresa funebre e sala del commiato, da cui risulta che: “(...) La consistenza immobiliare accertata in sede di sopralluogo, utilizzata dalla -OMISSIS- SRL per sede principale di attività di impresa funebre e sala commiato con

annessa camera ardente, composta da piano interrato e piano terra con un vano scala che collega funzionalmente il piano interrato al piano terra, come alla inefficacia dei titoli abilitativi edilizi di cui ai punti 3,4,5,6,8 e 9 avanti richiamati, è da ritenersi priva di titoli abilitativi edilizi assentiti ed efficaci (...)”;

nonché della “relazione conclusiva del 28.4.2025 reg.ta P.G. 8696 in pari data resa da Responsabile pro tempore del V settore – Urbanistica del Comune di Qualiano (NA) “da cui risulta: “si dichiara che l'immobile di cui trattasi

attualmente è privo di titolo edilizio nello stato di fatto in cui si trova e pertanto trova applicazione per il medesimo immobile l'art. 31 del Testo Unico D.P.R. 380/2001", relazioni richiamate nell'ordinanza impugnata in uno al Decreto di sequestro preventivo (art. 321 c.p.c.) emesso in data 18 maggio 2025 dal Tribunale di Napoli Nord;

nonché di tutti gli atti interni al procedimento, anche non noti, che hanno condotto alla adozione del provvedimento impugnato sub 1).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Qualiano;

Vista l'ordinanza cautelare n. 1923 del 2025;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2026 la dott.ssa Maria Barbara Cavallo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.-OMISSIS- ha impugnato i provvedimenti in epigrafe e in particolare l'ordinanza di demolizione n. 7 del 4 giugno 2025, relativa all'immobile sito Qualiano alla via -OMISSIS- s.n.c. (angolo via -OMISSIS-) sull'area distinta in catasto al foglio di mappa n. -OMISSIS-, in uso alla Soc. -OMISSIS- srl, per sede principale di attività di Impresa Funebre e Sala del Commiato.

Espone i seguenti fatti sinteticamente riepilogati:

i) a seguito di sopralluogo del 11.4.2025 l'immobile è stato sottoposto a decreto di sequestro preventivo penale;

ii) avverso il Decreto di sequestro preventivo il ricorrente ha proposto impugnazione (Riesame - proc. pen. n. -OMISSIS- r.g.n.r. -OMISSIS-/25) innanzi al Tribunale di S. Maria Capua Vetere, in cui ha contestato analiticamente le considerazioni di cui ai punti 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 della relazione posta a base del sequestro e dell'ordinanza di demolizione, nonché la relazione finale, con il supporto di una documentata perizia di parte;

iii) con dispositivo di ordinanza in materia di riesame di provvedimenti cautelari reali n. -OMISSIS-/25, il Tribunale di S. Maria Capua Vetere, ha annullato il decreto di sequestro e, per l'effetto, ha disposto il dissequestro e la restituzione dell'immobile e dell'area al ricorrente;

iv) nelle more, il Comune di Qualiano ha adottato l'ordinanza di demolizione ex art. 31 comma 2, T.U. edilizia, che è stata impugnata.

2. Il ricorrente prospetta i seguenti motivi :

“I. Violazione e falsa applicazione artt. 27, 31, 32, 33, 34, e 16 T.U. edilizia. Violazione art. 3 della legge 241/1990 e smei; carenza di istruttoria e di motivazione. Violazione art. 31 comma 4 bis. Eccesso di potere. Falsità del presupposto. Travisamento del fatto, illogicità e contraddittorietà, sviamento. Violazione del giusto procedimento”.

L'ordinanza di demolizione impugnata si baserebbe sul decreto di sequestro e sulle le relazioni ad esso presupposte (“visto e richiamato”), anch'esse impuginate, che il Giudice penale ha ritenuto prive di fondamento ed ha annullato.

L'ordinanza sarebbe priva di motivazione in quanto non è stata contestata alcuna difformità essenziale che possa giustificare l'applicazione dell'art. 31 T.U. edilizia, secondo le prescrizioni tassative di cui all'art. 32.

Vi sarebbe difetto di istruttoria in quanto le relazioni depositate dal Comune in atti coincidono con quelle che avevano dato origine al sequestro (annullato) ed alla ordinanza di demolizione.

Il Comune avrebbe riportato acriticamente i contenuti delle relazioni in merito ad asserita inefficacia/non validità dei titoli, che, peraltro, non era stata precedentemente mai contestata e meno che mai comunicata ai precedenti proprietari, né al ricorrente (divenuto proprietario dell'immobile con atto stipulato in data 19.12.2024).

II) Con il secondo motivo si censura Violazione e falsa applicazione artt. 27, 31, 32, 33 e 34 T.U. edilizia. Carenza del presupposto. Violazione art. 31 comma 4 bis. Violazione art. 3 l. 241/1990. Carenza di istruttoria e di

motivazione. Eccesso di potere: falsità del presupposto. Travisamento del fatto. Illogicità. Contraddittorietà. Violazione del principio di graduazione della sanzione. Violazione del giusto procedimento”.

I provvedimenti impugnati sono illegittimi per violazione del principio della proporzionalità dell'agere amministrativo, ovvero dei principi di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa, di cui all'art. 1, l. 241/90, nonché del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

III) Con il terzo motivo si è dedotta la “Violazione art. 7 della legge n. 241/1990 - violazione del principio di buona fede (art. 2 comma 2 bis l. 241/1990). Violazione del principio, di cui all'art. 1, protocollo n. 1, CEDU, sul diritto al rispetto dei beni di proprietà privata. Violazione del giusto procedimento”.

IV) Con il quarto motivo si è dedotta la “Violazione dell'art. 21 nonies, comma 1 della legge n. 241/1990. Carenza di potere. Nullità e/o illegittimità del procedimento e dei provvedimenti impugnati. Violazione art. 3 e 97 Cost. Violazione del giusto procedimento. Violazione artt. 7 e 10 bis della l.241/1990. Violazione del principio di leale cooperazione: art. 1, comma 2 bis della legge n. 241/1990. Violazione del giusto procedimento”.

Il Comune, sulla base delle menzionate relazioni, richieste dalla Procura della Repubblica e poste a base del decreto di sequestro annullato, avrebbe “considerato” inefficaci titoli emessi e/o formati anche oltre dieci anni prima, e comunque, ben oltre dodici mesi : sostanzialmente, quindi, avrebbe agito in autotutela, non ricorrendone i presupposti di cui all'art. 21 nonies, comma 1 della legge n. 241/1990 e peraltro, violando ancor più le garanzie partecipative dovute.

Il Tribunale del Riesame ha rilevato l'assenza di false dichiarazioni.

3. Con decreto cautelare 1656/2025 è stata accolta l'istanza di sospensione monocratica del provvedimento impugnato “rilevato che il provvedimento gravato si fonda essenzialmente su vicende e contestazioni di inefficacia di titoli edilizi di cui al verbale di accertamento del 11.4.2025 e recepiti nel

verbale di sequestro preventivo del Tribunale di Napoli Nord in data 18 maggio 2025, sequestro peraltro successivamente annullato dal Tribunale del riesame con ordinanza del 18 giugno 2025, della quale il gravato atto non dà conto, in quanto emanato antecedentemente; ritenuto che al pregiudizio lamentato può porsi rimedio ordinando all'amministrazione di riesaminare le proprie determinazioni alla luce dell'ordinanza sopra citata del Tribunale del riesame che evidenzia la mutata destinazione urbanistica di zona”.

4. Il Comune di Qualiano si è costituito e con memoria del 3.9.2025 ha argomentato in ordine alle vicende dell'immobile e chiesto il rigetto del ricorso, per inefficacia dei titoli edilizi asseritamente legittimanti.

5. Il 4.9.2025, il ricorrente ha notificato una memoria nella quale ha rilevato la mancata ottemperanza del Comune all'ordine di riesame del Presidente.

Ha inoltre ribadito le prospettazioni di cui al ricorso.

6. Con ordinanza cautelare 1923 del 11.9.2025, il Collegio ha confermato la sospensione del provvedimento impugnato considerato che il Comune non aveva provveduto al riesame né ha depositato documentazione aggiornata, sicché alla luce delle determinazioni del giudice penale, si sono ravvisati aspetti di fumus boni juris.

7. In vista del merito, fissato per l'11.3.2026, le parti hanno depositato memorie e repliche. La causa è stata quindi introitata per la decisione.

8. Nonostante la lunghezza degli atti difensivi depositati e la mole di documenti, la vicenda de qua è lineare.

Il presupposto dell'ordinanza di demolizione è la relazione di sopralluogo dell'11.4.2025 eseguita da personale dell'Ufficio tecnico comunale unitamente alla Guardia di Finanza, su input della Procura di Napoli Nord, che aveva condotto all'emissione di decreto di sequestro preventivo emesso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli Nord il 18.05.2025.

Il decreto di sequestro ha ritenuto le opere in questione prive di titoli edilizi assenti ed efficaci.

Per le medesime ragioni, il Comune ne ha ordinato la demolizione.

Tuttavia, come evidenziato dalla Sezione già in fase di decreto cautelare, il Tribunale del Riesame di Napoli Nord, in data 18.7.2025, aveva annullato il sequestro e ordinato la restituzione dei beni al -OMISSIS-, con motivazioni tali da indurre il giudice amministrativo, già in quella sede, a chiedere al Comune un riesame motivato del provvedimento.

Tale riesame non è mai avvenuto e questo fornisce argomenti ulteriori alla tesi del ricorrente, che nei motivi di ricorso – in sintesi – rileva l'eccesso di potere e il difetto di istruttoria da parte del Comune, oltre che la violazione di obblighi motivazionali a vario titolo e dell'art. 21 nonies l. 241/90 sul potere di autotutela, in quanto i titoli considerati inefficaci risalgono a svariati anni fa.

8.1. Il Collegio ritiene di accogliere il ricorso per le ragioni che seguono.

In primo luogo, è opportuno evidenziare quanto il Collegio penale ha rilevato in ordine alla attività di indagine poi cassata, ossia che “l'attività investigativa ivi in esame risulta, in un certo senso, colorita da una sorta di "suggestione politica" di fondo in forza della quale il -OMISSIS-, in qualità di -OMISSIS- di Qualiano, avrebbe utilizzato la propria influenza politica al fine di agevolare il rilascio dei titoli edilizi prescritti ex lege; circostanza, quest'ultima, invero smentita dal carteggio confluito in atti. Ebbene, appare evidente che la suggestione di per sé sola non sia certo sufficiente ad integrare il fumus commissi delitti. Inoltre, essendo venuto meno, come funditus si dirà in prosieguo, il reato di abuso edilizio, ne discende quale logico corollario il venir meno anche del relativo e ad esso collegato delitto di falso.”

8.2. Sorvolando sui passaggi di proprietà del fondo, ricostruiti nell'ordinanza del riesame, si vuol evidenziare che il 24.07.2007, i coniugi -OMISSIS- e -OMISSIS- hanno venduto a -OMISSIS- (coniuge del ricorrente) il summenzionato fondo rustico; in data 11.03.2015, la -OMISSIS- presentava ed otteneva S.C.I.A. prot. n. 2873/15 per completare il fabbricato e realizzare un muro di recinzione, invero poi oggetto di sospensione con ordinanza n. 25 del 01.07.2015 per effettuare le dovute verifiche; il 26.02.2018 veniva rilasciato

alla -OMISSIS- permesso a costruire n. 15, subordinato al pagamento del relativo contributo da pagare con tre rate semestrali.

Secondo l'ipotesi accusatoria tale contributo non sarebbe stato integralmente corrisposto e da questo deriva l'inefficacia della SCIA.

In data 01.02.2019, la -OMISSIS- ha presentato un'ulteriore S.C.I.A., prot. n. 1381/19 per completare i lavori del piano terra, rispetto alla quale l'Amministrazione ha chiesto un'integrazione documentale che ella provvedeva a inserire sul portale SUE.

In data 06.06.2019, la -OMISSIS- ha venduto il fondo con annesso fabbricato in corso di costruzione a -OMISSIS-; in data 19.12.2024 la -OMISSIS- ha venduto all'odierno indagato tale fondo, ivi compreso di fabbricato completamente ristrutturato.

Il sequestro è stato concesso ipotizzando il parziale pagamento dell'onere contributivo di urbanizzazione, l'illegittimità della S.C.I.A. n. 2873/15 per effetto dell'ordinanza di sospensione n. 25/2015 nonché la mancata integrazione documentale richiesta dalla P.A., configurandosi quindi abuso edilizio e falso.

In realtà, nell'ordinanza di riesame si leggono i seguenti passaggi motivazionali che smentiscono la prospettazione del Comune:

i) risultano agli atti i sei bollettini di pagamento con cui l'allora proprietaria -OMISSIS- ha integralmente assolto l'onere contributivo di costruzione pari complessivamente ad euro 4.450,32, come richiesto e calcolato dalla P.A:

ii) per pacifica e consolidata giurisprudenza, ai fini della validità del titolo edilizio non viene in rilievo il mancato pagamento degli oneri di urbanizzazione da parte dell'interessato. Conferente in proposito è il principio di diritto secondo cui il titolo edilizio è automaticamente efficace sin dal suo rilascio, senza che i suoi effetti trovino ostacolo nel mancato ritiro e/o nel mancato pagamento degli oneri di urbanizzazione (cfr. TAR Lombardia, Sez. II, 14 novembre 2017 n, 2173), profili materiali che possono assumere rilievo solo ai fini della decorrenza del termine annuale di decadenza, essendo

quest'ultima un effetto negativo per il destinatario che ne presuppone la conoscenza del titolo stesso (cfr. Consiglio di Stato, sez. VII, 17 aprile 2023 n. 3823);

iii) quanto al secondo profilo tacciato di illiceità dell'immobile per asserita inefficacia della S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire n. 1381 del 2019 in quanto oggetto di sospensione giusta ordinanza n. 25/2015, il Riesame ha evidenziato che la sospensione dei lavori decade ex lege dopo 45 giorni se, come nel caso di specie, non viene seguita da provvedimenti definitivi in forza dell'art. 27 D.P.R. 380/2001. Pertanto, la sospensione adottata dal Comune era decaduta (come accertato anche dal Tar con la sentenza di inammissibilità, n. 2723/2021 emessa sul ricorso presentato dalla -OMISSIS- avverso la sospensione) e pertanto la S.C.I.A. n. 1381/2019 era da ritenersi efficace.

iv) quanto alla presunta inefficacia anche della successiva SCIA n. 20937 del 27.11.2023, perché sulla conformità dell'immobile faceva riferimento al P.d.C. n. 15 del 26.2.2018 nonché basata sulla pregressa S.C.1.A. n. 1381 del 2019, a sua volta tacciata di inefficacia per mancanza di allegazione della bozza di convenzione per la cessione di aree standard, il Tribunale del Riesame ha ritenuto che “l'istanza era coeva al nuovo P.U.C. adottato dal Comune di Qualiano che prevedeva una nuova destinazione commerciale-produttiva per l'area di riferimento, dunque il titolo veniva solo temporaneamente sospeso fino all'approvazione finale del nuovo A.U.C. con cui decadeva il P.R.G. precedente” e “ quanto all'inefficacia della S.C.I.A. per mancata predisposizione della bozza di convenzione, deve ritenersi che nel progetto allegato dal ricorrente sia presente anche una planimetria illustrativa, da ritenersi idonea ai fini che qui ci occupano, stante il limite valoriale proprio di un atto che deve ritenersi "bozza" per definizione.”

8.3. Il sequestro dell'immobile ha costituito il presupposto fondante il successivo provvedimento di demolizione; venuto meno il sequestro, in mancanza del riesame da parte del Comune, come ordinato dal decreto

cautelare, deve ritenersi che sia venuto meno il fondamento dell'impianto motivazionale del provvedimento comunale impugnato.

Inoltre, l'ordinanza penale contiene elementi valutativi e di fatto che non possono che condividersi tenuto conto che il Comune di Qualiano ha ordinato la demolizione delle opere asseritamente abusive partendo dal presupposto che i titoli edilizi sottostanti siano privi di efficacia.

Tale inefficacia non è stata basata su ragioni di tipo sostanziale come cubature ultronee o assenza totale di titoli, ma la Scia del 2015 è stata ritenuta inefficace per mere ragioni formali (mancato pagamento degli oneri di urbanizzazione del PdC precedente) che, per giurisprudenza costante, non avrebbero potuto poste alla base della decadenza del titolo edilizio: il titolo edilizio si perfeziona indipendentemente dalla corresponsione degli oneri di urbanizzazione. A tal fine, va richiamato l'art. 42 del DPR n. 380 del 2001 che prevede l'applicazione di una sanzione pecuniaria rapportata all'entità del contributo in caso di mancato pagamento o per il suo ritardo, con la possibilità per i Comuni di tutelarsi mediante la riscossione coattiva (Tar Lombardia Milano 2 maggio 2018 n. 1183) (così T.A.R. Marche sez. II, 29/07/2025, n. 629).

La Scia del 2015, inoltre, è rimasta sospesa per un tempo relativamente breve e, come ha evidenziato il Riesame, al momento del sequestro era perfettamente valida ed efficace.

Quanto alla asserita inefficacia della SCIA del 2019, per mancata integrazione documentale, o infine, alla asserita non corrispondenza dei grafici della SCA 2024 con quelli dell'ultimo titolo, si tratta di circostanze che la parte ha smentito con la relazione dell'Ing. -OMISSIS- depositata in giudizio (vedi prod. -OMISSIS- del 22.7.2025) e presa in considerazione anche dal tribunale del Riesame.

8.4. In sintesi, va accolto il primo motivo, sia perché mancano i presupposti di applicazione dell'art. 31 TUED (in quanto sono presenti i titoli abilitativi) sia perché il Comune non ha fornito alcuna prova a sostegno delle proprie tesi,

che si fondano, come detto, su un presupposto (il decreto di sequestro) venuto meno.

9. Vanno accolti anche i motivi successivi (secondo e quarto).

Manca l'individuazione precisa delle opere da demolire, con conseguente ulteriore violazione delle norme del TUED.

Nell'ordinanza impugnata si legge che le opere da demolire sarebbero contenute nella premessa del provvedimento impugnato, mentre non vi è, nelle premesse, alcuna specifica individuazione di opere ma, solo il rinvio alla relazione, che, tuttavia, ritiene "asseritamente inefficaci" titoli che, come detto, sono efficaci.

Il Comune sembra avere agito piuttosto in autotutela, in palese violazione dell'art. 21 nonies l. 241/90, considerando inefficaci titoli emessi e/o formati anche oltre dieci anni fa, e comunque, ben oltre i dodici mesi anteriori.

Oltre alla violazione dei limiti temporali, sussiste altresì la violazione delle garanzie partecipative previste dalla disposizione suindicata e la mancata motivazione sulle concrete ragioni di interesse pubblico concreto ed attuale alla "rimozione" dei titoli rilasciati, o comunque sempre esaminati (anche solo per adottare ordinanze di sospensione dei lavori cui non è mai seguito alcun provvedimento sanzionatorio) e, quindi mai contestati.

10. In conclusione, il ricorso va accolto.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il Comune di Qualiano alla rifusione delle spese processuali in favore di -OMISSIS- che liquida in euro 3000,00 oltre accessori di legge e c.u.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare...

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente

Maria Barbara Cavallo, Consigliere, Estensore

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Maria Barbara Cavallo

IL PRESIDENTE
Anna Pappalardo

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.