Pubblicato il 13/05/2026

N. 03045/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00861/2025 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 861 del 2025, proposto da Giuseppe Albanese, rappresentato e difeso dall'avvocato Michele D'Alterio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Mugnano di Napoli, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Amoruso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Raffaele Lettieri e Carmen Mauriello rappresentati e difesi dagli avvocati Giacomo Mauriello, Rita Mauriello, Mariangela Mauriello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

a)della nota del Comune di Mugnano di Napoli Ufficio Tecnico 6° Settore – Urbanistica e Patrimonio n. 0043766 del 3.12.24, recante non accoglimento della diffida presentata via PEC il 31.10.24 con la quale si chiedeva di annullare la SCIA n. 360/17, la SCIA n. 264/21, la voltura della SCIA n.

264/21 e gli interventi in variante alla SCIA n. 264/21 e di adottare l'ordinanza di ripristino dei luoghi ai sensi del DPR 380/01 in ordine a quanto realizzato in difformità alla L.E. n. 3511/56 e a quanto realizzato in ragione delle SCIA e agli interventi in variante alla SCIA n. 264/21 sull'immobile sito in Mugnano di Napoli in Via Salvatore Di Giacomo n. 7, censito al NCEU al foglio 6 particella 128 sub 2 - Ex proprietario Liccardo Francesco - Ex proprietario Di Bernardo Innocenzo – Attuale proprietario Lettieri Raffaele;
b)di ogni altro atto collegato, connesso e conseguente ivi compreso la nota prot. 24252 del 2.9.2020 del Comune di Mugnano di Napoli.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Raffaele Lettieri/Carmen Mauriello e del Comune di Mugnano di Napoli;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 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

1.Con ricorso depositato il 30.1.2025, Giuseppe Albanese ha chiesto l'annullamento della nota del Comune di Mugnano di Napoli Ufficio Tecnico 6° Settore – Urbanistica e Patrimonio n. 0043766 del 3.12.24, recante non accoglimento della diffida presentata via PEC il 31.10.24 con la quale si chiedeva di annullare la SCIA n. 360/17, la SCIA n. 264/21, la voltura della SCIA n. 264/21 e gli interventi in variante alla SCIA n. 264/21 e di adottare l'ordinanza di ripristino dei luoghi ai sensi del DPR 380/01 in ordine a quanto realizzato in difformità alla L.E. n. 3511/56 e a quanto realizzato in ragione delle SCIA e agli interventi in variante alla SCIA n. 264/21 sull'immobile sito in Mugnano di Napoli in Via Salvatore Di Giacomo n. 7, censito al NCEU al foglio 6 particella 128 sub 2, di proprietà di Lettieri Raffaele.

Espone di essere proprietario dell'immobile sito in Mugnano alla Via Salvatore di Giacomo n. 5, in catasto al foglio 6 p.lla 125 sub 2, confinante con l'immobile sito in Mugnano di Napoli in Via Salvatore Di Giacomo n. 7, censito al NCEU al foglio 6 particella 128 sub 2, quest'ultimo realizzato in forza di L.E. n. 3511/56, e successivamente oggetto di opere assentite tramite svariate SCIA (n. 360/17; Integrazione del 28.7.2020; n. 264/21; Voltura del 14.11.23 della SCIA n. 264/21 e contestuale nuova SCIA in variante alla SCIA n. 264/21).

Dall'esame dei suddetti titoli il ricorrente deduceva che solo una parte dell'immobile ("piano seminterrato adibito a deposito e piano rialzato adibito ad abitazione") fosse stato realizzato in virtù della L.E. n. 3511/56 mentre le successive modifiche ("ripostiglio, esecuzione di ambiente al piano rialzato realizzando allargamento della cucina esistente") fossero abusive, nonostante nelle relazioni allegate alle varie SCIA fosse detto che la loro legittimità dipendeva dall'essere state realizzate in data antecedente all'1.9.67 (data di entrata in vigore della L. 765/67 cd. Legge Ponte) in area al di fuori del centro storico.

Il ricorrente, infatti, riteneva che i suddetti titoli successivi a quelli originari fossero stati rilasciati in relazione ad immobile in realtà non conforme agli strumenti e regolamenti urbanistici, e chiedeva l'esercizio dei poteri di autotutela volti a annullare la SCIA n. 360/17, la SCIA n. 264/21, la voltura della SCIA n. 264/21 e gli interventi in variante alla SCIA n. 264/21 di cui alla relazione tecnica asseverata del 14.11.23, adottando l'ordinanza di ripristino dei luoghi ai sensi del DPR 380/01 in ordine a quanto realizzato in difformità alla L.E. n. 3511/56.

Il Comune di Mugnano di Napoli con la nota del 3.12.2024 ha ritenuto di non accogliere la diffida ritenendo procedibile la SCIA 360/2017.

2. La suddetta nota è stata impugnata in primis per violazione dell'art. 21 nonies l. 241/90 e per vari profili di eccesso di potere attinenti alla violazione

del buon andamento e del giusto procedimento oltre che per violazione della legge 1150/42 e del d.pr 380/01.

Il Comune di Mugnano di Napoli ha negato l'esistenza delle condizioni previste dall'art. 21 nonies L. 241/90 ma in ciò violando il comma 2 bis della medesima disposizione che consente l'autotutela anche oltre il termine previsto e questo per via della presenza di dichiarazioni false e fuorvianti dei proprietari dell'immobile confinante, che hanno assunto efficacia causale del mancato immediato rilievo del vizio.

Nel caso di specie, il ricorrente, innanzitutto, censura l'assunto che l'immobile ricadesse all'epoca della realizzazione degli abusi al di fuori del centro abitato e, quindi, che non fosse necessario un titolo abilitativo. Inoltre la dichiarazione che gli abusi relativi alla L.E. 3511/56 sono stati realizzati in corso d'opera non sarebbe sorretta da alcuna prova e, quindi, non risponderebbe al vero, in quanto non provata dal privato. Infatti, è fuorviante l'attestazione presente nella relazione tecnica asseverata dell'Arch. Paolo Esposito allegata alla SCIA 360/17, nella stessa relazione asseverata allegata all'integrazione spontanea alla SCIA 360/17, nella relazione tecnica asseverata del Geometra Biagio Chianese allegata alla SCIA 264/21.

I proprietari dell'immobile confinante, in pratica, avrebbero fatto attestare che il preesistente era legittimo in quanto gli abusi realizzati "in corso d'opera", anche se rendevano l'immobile non conforme alla L.E. 3511/56, non necessitassero di titoli autorizzativi in quanto all'epoca della realizzazione degli stessi si ricadeva al di fuori del centro storico (semmai abitato n.d.r.).

Inoltre, la relazione tecnica allegata alla SCIA del 24.11.23 a firma dell'Ing. Fico omette qualsiasi riferimento agli abusi ante 1967 riportati nelle precedenti relazioni tecniche, omettendo così di fornire qualunque legittimazione delle opere in contestazione.

Secondo il ricorrente, come emergerebbe dalla relazione tecnica asseverata a firma del Geom. Fabrizio Notorio allegata al ricorso, "dalle mappe catastali del foglio 6, reperite in copia presso gli uffici dell'Agenzia del territorio di

Napoli, e databili, la prima, tra il 1955 e il 1960, e la seconda tra il 1963 e il 1969, rappresentate in fig. 5 e fig. 6, si evince che la zona in oggetto risultava già centro abitato in forte espansione, nei periodi sopracitati, posta a ridosso di un asse viario principale, quale è ed era via Napoli, e dotato di strade secondarie. La strada in oggetto era individuata all'epoca come "VICO VI NAPOLI"; "dalle figure 4 e 7, che rappresentano l'aerofoto realizzata dall'Istituto Geografico Militare, con volo aereo del 1956, è possibile osservare che la zona in oggetto era già ampiamente in espansione lungo la via Napoli, specie sul lato Est, opposto al terreno in oggetto, dove è possibile osservare un agglomerato di case senza soluzione di continuità. Nel dettaglio della fig. 7 è possibile osservare che in prossimità del terreno in oggetto, quest'ultimo evidenziato con 1 15 cerchio rosso, vi è un fabbricato in corso di costruzione su via Napoli, corrispondente alla particella 126".

Come affermato ancora nella relazione tecnica allegata al ricorso "nella SCIA 360/17 si dichiara che l'ampliamento è stato realizzato in corso di costruzione, mentre il sottoscritto ritiene che sia stato realizzato successivamente, in quanto realizzato con tecnologia costruttiva differente, come si evince anche dal grafico allegato alla stessa SCIA. Se fosse stato realizzato in corso di costruzione, sarebbe stato realizzato interamente in muratura portante di tufo, la quale non avrebbe presentato la risega che si evince dalla pianta in fig. 3. Al contrario, la zona in oggetto si presenta proprio come un corpo aggiunto successivamente, realizzato con muratura di natura differente, probabilmente in blocchi di lapil-cemento".

Dalla visura storica, allegata alla relazione tecnica asseverata risulta che l'accatastamento di primo impianto dell'immobile è stato effettuato in data 10/05/1966, protocollo 443, in cui l'immobile presentava una consistenza di n. 4 vani. Successivamente, in data 09/12/2019, è stata presentata una variazione catastale per ampliamento e diversa distribuzione degli spazi interni (n. 98766.1/2019), in seguito alla quale l'immobile risulta avere una consistenza di n. 5 vani. A seguito di verifica eseguita dal suddetto tecnico di

parte "la consistenza di n. 4 vani risulta compatibile con i grafici allegati alla licenza n. 3511 del 1956. Pertanto, il primo accatastamento non tiene conto dell'ampliamento (non è stato possibile reperire presso l'archivio digitale dell'Agenzia del 1 16 territorio la planimetria storica), realizzato pertanto successivamente al 10/05/1966 e non in corso di costruzione. L'immobile in oggetto è stato realizzato in virtù della Licenza Edilizia n. 3511/56, inoltre l'immobile confinante, individuato al NCEU alla particella 125, è stato costruito in virtù della Licenza Edilizia n. 2772 del 31/08/1956, rilasciata a Schiattarella Salvatore e Feola Maria, in data precedente alla L.E. 3511/56. Altro immobile confinante, individuato al NCEU alla particella 127, è stato realizzato con Licenza Edilizia n. 4439 del 18/11/1957, rilasciata a Cipolletta Anna. Ciò dimostra che, nello stesso periodo, nella zona in oggetto era già prassi realizzare nuove costruzioni previa concessione di Licenza Edilizia".

Pertanto, secondo il ricorrente, si sarebbe in presenza anche di una dichiarazione falsa circa la realizzazione in corso d'opera degli abusi in quanto la L.E. è del 1956 ma l'accatastamento del 1966 presentava una consistenza di n. 4 vani dell'immobile de quo compatibile con i grafici allegato alla L.E.

Infine, il ricorrente prospetta che l'immobile non si trovasse al di fuori dal centro abitato nel 1967, distinguendosi la nozione di centro abitato da quella di centro storico: pertanto, la dichiarazione nelle varie relazioni tecniche asseverate che si trattasse di zona al di fuori del centro storico sarebbe oltre che fuorviante (in quanto in un Comune il centro abitato è, questo sì per definizione, più esteso di un centro storico) anche errata in quanto non prevista dalla L. 1150/42.

Pertanto, il Comune avrebbe attestato la procedibilità e l'accoglimento (nota del Comune di Mugnano di Napoli dell'Ufficio Tecnico prot. 24252/2020 – doc. all. n. 1) di una SCIA in relazione ad opere da farsi sull'immobile, senza la prova documentale inconfutabile della suddetta realizzazione delle modifiche ante 1967 e, in ogni caso, in assenza di un titolo abilitativo per le stesse, necessario in ragione dell'ubicazione all'interno del centro abitato.

3. Come secondo motivo, si censurano le medesime disposizioni prospettando che la SCIA n. 360/17 sarebbe decaduta.

Infatti, in data 28.7.2020 è stata integrata la SCIA con il ritiro dei grafici, dichiarando che per indisposizione della committenza i lavori di manutenzione straordinaria di cui alla SCIA 360/17 non erano stati eseguiti e che sarebbero stati effettuati i seguenti lavori: "sistemazione delle facciate esterne; realizzazione di intonaci; realizzazione degli impianti idrico, di riscaldamento ed elettrico, posa di pavimenti e rivestimenti; tinteggiatura di pareti e soffitti".

Il ricorrente prospetta dunque che l'art. 15, secondo comma, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, sulla decadenza del permesso di costruire, si applichi anche alla denuncia di inizio attività e, quindi, il mancato inizio dei lavori entro il termine di un anno decorrente dal rilascio del titolo comporterebbe la decadenza dello stesso.

4.Si è costituito il Comune di Mugnano eccependo in via preliminare l'inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso per carenza di interesse da parte del ricorrente alla luce dei principi di diritto formulati dal Consiglio di Stato con l'A.P. 22/2021 in ordine alla carenza di interesse al ricordo del soggetto dotato solo della cd. *vicinitas,* ma che non abbia dimostrato in concreto il suo interesse.

Nel merito, ha ribadito la correttezza dell'operato del Comune sulla valutazione del procedimento di accoglimento della SCIA 360/2017 in quanto le opere realizzate erano conformi alla stessa, non vi era un interesse pubblico all'annullamento, l'immobile oggetto della SCIA, ad oggi, è di proprietà di un soggetto diverso dall'originario richiedente, le verifiche da parte degli Uffici Comunali non hanno riscontrato alcuna anomalia rispetto ai lavori richiesti con la SCIA originaria e con la successiva variante, inoltre è trascorso un considerevole lasso di tempo.

5.Si sono costituiti i controinteressati Raffaele Lettieri e la moglie Carmen Mauriello, i quali in via preliminare hanno eccepito che il ricorso introduttivo

del giudizio è stato notificato unicamente ad uno dei comproprietari dell'immobile, e non alla signora Carmen Mauriello, che è un litisconsorte necessario pretermesso, e la cui integrazione del contraddittorio non sarebbe possibile in quanto il ricorso va dichiarato inammissibile per carenza di interesse, eccezione proposta anch'essa in termini analoghi alle prospettazioni del Comune.

Nel merito hanno ribadito la piena legittimità dell'operato dell'Amministrazione.

6. La parte ha rinunciato alla misura cautelare con istanza del 7.3.2025, e alla c.c. del 12.3.2025 la causa è stata cancellata dal ruolo per essere fissata all'udienza pubblica del 11.2.2026.

In vista di tale udienza, i controinteressati hanno depositato documenti e relazione tecnica .

Tutte le parti private hanno depositato memorie e repliche.

La causa è stata dunque discussa e trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. Partendo dall'eccezione di inammissibilità per mancata notifica a uno dei comproprietari, essa va fermamente respinta in quanto del tutto pretestuosa.

Il ricorso è stato notificato a Lettieri, così rispettando il disposto dell'art. 41 c.p.a., che si è costituito unitamente alla pretermessa coniuge Mauriello.

Il Collegio, pertanto, non ha avuto necessità di integrare il contraddittorio, come pure avrebbe dovuto fare, ma in ogni caso senza dichiarare il ricorso inammissibile.

La costituzione della comproprietaria ha reso integro il contraddittorio e consente la decisione della causa.

8. La questione di improcedibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire può essere esaminata solo dopo che il Collegio abbia inquadrato correttamente la questione sottoposta al suo giudizio.

La diffida del ricorrente rivolta al Comune, datata 31.10.2024 (all. 3 prod. Albanese) ha ad oggetto:i) la richiesta di annullamento di tutte le varie SCIA

che hanno riguardato l'immobile di proprietà dei controinteressati a partire dalla n. 360/17, e poi le successive n. 264/21, la voltura della SCIA n. 264/21 e gli interventi in variante alla SCIA n. 264/21); ii) il ripristino dei luoghi ai sensi del DPR 380/01 in ordine a quanto realizzato in difformità alla L.E. n. 3511/56 e a quanto realizzato in ragione delle SCIA e agli interventi in variante alla SCIA n. 264/21.

Il tutto motivato sulla base di una serie di presunte illegittimità delle suddette SCIA, sotto il profilo della falsa rappresentazione dei fatti ivi asseverati nonché della loro decadenza, ma anche della doverosità del potere di vigilanza del territorio previsto dall'art. 27 TUED, potere che sarebbe inesauribile secondo quanto stabilito in giurisprudenza.

Il Comune ha risposto – ed è questo e solo questo l'atto impugnato - sostanzialmente rifiutando di agire in autotutela ex art. 21 nonies l. 241/90: I) per mancanza di interesse pubblico all'annullamento d'ufficio, differente dal mero interesse al ripristino della legalità urbanistico-edilizia e prevalente rispetto ai contrapposti interessi privati potenzialmente lesi dall'atto di ritiro; ii) tenuto conto, altresì, della nuova proprietà dell'immobile oggetto d'intervento; iii) nonchè delle pregresse verifiche svolte dal competente ufficio e dal rilevante arco temporale (circa sette anni) intercorso fra la SCIA e l'eventuale provvedimento; iv) infine perché ritiene di aver già effettuato un riesame svolto a seguito di un precedente procedimento di verifica conclusosi con determinazione amministrativa favorevole alla parte privata.

8.1. La questione da trattare riguarda dunque i limiti del potere di autotutela in fattispecie aventi ad oggetto SCIA che non sono state rimosse o sanzionate e che anzi, come nel caso di specie, si siano consolidate per effetto della attività (o inattività) del Comune, e quindi, in finale, riguarda la doverosità, per il Comune, di provvedere sull'istanza del privato che chieda l'esercizio del potere di autotutela anche a distanza di anni.

La materia è regolata dall'art. 19 comma 6 bis l. 241/90 che fa salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, nonché le

disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia; il comma 4, a sua volta, stabilisce che decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies.

Sul punto è intervenuta la fondamentale sentenza del Cons. Stato sez. II, 23.6.2025, n. 5423, che ha enunciato una serie di principi che il Collegio ritiene di condividere, ampliandone la portata, come si vedrà, in relazione al caso di specie:

i)l'utilizzo del termine autotutela con riferimento all'istituto di cui all'art. 19, comma 4, della l. n. 241 del 1990, è improprio, giusta la differenza dello stesso sul piano ontologico dal modello generale declinato dall'art. 21-novies, cui pure rinvia: in caso di s.c.i.a., infatti, la riedizione del potere di controllo non va ad incidere su un precedente provvedimento amministrativo, e per tale ragione si connota come procedimento di primo e non di secondo grado. Ad esso si arriva dopo la decorrenza del termine "fisiologico" di verifica della regolarità della s.c.i.a. -60 o 30 giorni, a seconda che si versi o meno nell'ambito della materia edilizia- effettuando la doverosa comparazione di interessi sottesa alla scelta di procedere all'annullamento d'ufficio, secondo i principi generali che governano la materia;

ii) di regola il potere di autotutela è ampiamente discrezionale nell'apprezzamento dell'interesse pubblico che può imporne l'esercizio e pertanto non coercibile, al punto che la pubblica amministrazione non ha neanche l'obbligo di rispondere a eventuali istanze con cui il privato ne solleciti l'esercizio; nel caso di cui all'art. 19, comma 4, della l. n. 241/1990 si ritiene invece che tale obbligo di attivazione sussista stante anche il diverso tenore letterale rispetto al 21 nonies (l'amministrazione «adotta comunque», non già semplicemente «può adottare», i provvedimenti repressivi o conformativi, sempre che ricorrano le "condizioni" per l'autotutela - cfr in tal

senso cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2021, n. 5208; sez. II, 2 novembre 2023, n. 9415);

iii) il limite estremo verso il quale possono spingersi le deviazioni dalle ordinarie regole che governano il potere di autotutela in caso di istanza di controllo della regolarità di una s.c.i.a. arriva fino a ritenere sussistente, accanto al ricordato obbligo di attivazione, anche un assai più pregnante obbligo di pronuncia, di talché l'amministrazione è chiamata a motivare non soltanto le ragioni dell'annullamento, ma anche quelle opposte, che la inducono a non annullare;

iv) in materia urbanistico-edilizio la giurisprudenza ha ricondotto la ritenuta sussistenza dell'obbligo di riscontro formale oltre che alla peculiarità della disciplina dell'autotutela di cui all'art. 19, comma 4, della l. n. 241 del 1990, *all'immanenza sulla stessa dei poteri di vigilanza ex art. 27 TUED*. Ciò a maggior ragione alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale (Corte cost., sentenza n. 45 del 13 marzo 2019) la quale – pur riconoscendo di non potere intervenire sui vuoti normativi esistenti nel sistema – li ha ampiamente evidenziati (sul punto, v. Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 2022, n. 1737, che richiama id., 13 febbraio 2017, n. 611, nonché sez. VI, 3 novembre 2016, n. 4610); ciò ha fatto ritenere configurabile il silenzio-inadempimento anche nelle ipotesi di inerzia dell'Amministrazione a fronte dell'invito all'esercizio di poteri repressivi di abusi edilizi da parte del privato confinante, senza che tuttavia ne consegua anche un obbligo di riscontro, a maggior ragione laddove il Comune non si determini in senso ripristinatorio, laddove, ad esempio, degli ipotizzati abusi non ravvisi gli estremi;

v) esiste quindi un sistema circolare che interseca l'interesse pretensivo del terzo controinteressato a corrette verifiche sugli atti dichiarativi ex art. 19 l. n. 241/1990 con quello di matrice pubblicistica al buon governo del territorio, che trova riscontro nella scelta del legislatore di non abbandonare il riferimento all'autotutela esecutiva, pur quando ha ipotizzato l'autotutela decisoria: con riferimento proprio all'ambito edilizio, ad esempio, l'art. 19, co.

6-bis, della l. n. 241/1990, tiene «ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica, 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali»; a livello più generale, il comma 2-bis dell'art. 21, recante «Disposizioni sanzionatorie», richiama «le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio alle attività ai sensi degli artt. 19 e 20»;

vi) l'attività di vigilanza e i poteri sanzionatori che ne conseguono non costituiscono un'alternativa fungibile all'esercizio di quelli di autotutela sul titolo edilizio rilasciato o sull'intervento assentito a seguito di s.c.i.a.: laddove l'opera sia stata "legittimata", infatti, il controllo non può prescindere da tale atto di (provvisoria) legittimazione e solo dopo la sua rimozione può sfociare, ad esempio, nell'ordine di ripristino;

vii) il legislatore peraltro si occupa espressamente dei casi in cui venga "annullata" una s.c.i.a. alternativa a permesso di costruire, assimilandone la disciplina ai casi di interventi eseguiti in base a permesso annullato, d'ufficio o in via giurisdizionale, mentre nulla dice per l'ipotesi in cui l'autotutela riguardi una s.c.i.a. per così dire ordinaria (art. 38, comma 2-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001). Proprio tale previsione conferma comunque l'autonomia dei due procedimenti, caducatorio e sanzionatorio, ravvisando nel primo il necessario e imprescindibile presupposto del secondo. Solo agli atti afferenti il procedimento sanzionatorio, doverosi e a contenuto necessitato, non è richiesta un'esplicita motivazione dell'interesse pubblico che li ispira, essendo sufficiente il richiamo, intrinseco all'accertamento dell'illecito, al ripristino della legalità lesa.

8.2. Fatte queste premesse, il caso che ha ispirato la citata decisione del Consiglio è sovrapponibile a quello oggetto del presente giudizio: l'atto impugnato – ossia la risposta negativa alla diffida del 31.10.2024, non è espressivo di autotutela, ma, al contrario, ne costituisce il diniego: non vi era

ragione, dunque, di indugiare sulla valutazione dell'interesse ad un annullamento (ex art. 21 nonies comma 2 bis) che non si è inteso disporre per carenza del suo presupposto principe (la illegittimità dell'atto sottostante), né, men che meno, era possibile chiedere che alla sua riedizione conseguisse anche in automatico la condanna all'adozione dei provvedimenti ripristinatori.

In sostanza, secondo questa impostazione il ricorso non avrebbe motivo di essere accolto.

La questione, tuttavia, è più complessa, in quanto nella diffida, che poi verrà trasposta integralmente in sede giurisdizionale, Albanese ha contestato al Comune di non aver esercitato correttamente i poteri di controllo e vigilanza sul territorio in relazione a una sequenza di titoli formatisi mediante SCIA che presentano, a suo dire, dei vulnera che il Comune ha di fatto omesso di considerare.

Inoltre, è proprio il Comune che, rispondendo alla diffida, afferma testualmente che "nella specie non si discorre soltanto dell'annullamento d'ufficio di una SCIA a distanza di sette anni, ma anche di un *riesame svolto* a seguito di un precedente procedimento di verifica conclusosi con determinazione amministrativa favorevole alla parte privata."

Il riferimento è alla nota 24252 del 2.7.2020 (all. 4 prod. Comune), nella quale, con una procedura alquanto anomala, su richiesta della parte proprietaria, si è riesaminata la SCIA 360/2017 e si è affermato che si intende formato il provvedimento di accoglimento ai sensi dell'art. 20 della legge 241 del 1990.Il Comune ha quindi, di fatto, posto in essere nel 2020 un riesame che ha avuto l'effetto, secondo quanto scritto, di confermare un titolo abilitativo astrattamente già formato.

La risposta del 2020 è stata allegata alla diffida presentata da Albanese il 31.10.2024, che ha dato origine al provvedimento impugnato.

Essa, di fatto, non contiene alcun riferimento ai contenuti della richiesta dell'istante dell'epoca, arch. Paolo Esposito, e quindi non prende posizione su nulla né tanto meno dimostra di considerare gli aspetti che successivamente

l'Albanese invece metterà in evidenza nella successiva diffida, corredata da puntuali osservazioni e dal rilievo circa la falsità della rappresentazione dello stato dei luoghi.

9. Chiarito che dunque l'oggetto del ricorso è solo in apparenza la richiesta di annullamento delle Scia in esercizio del potere di autotutela ex art. 21 nonies anche sub specie del comma 2 bis (che sarebbe stata inammissibile) ma in concreto è la censura sul mancato esercizio del potere di vigilanza sul territorio, in violazione della l. 1150/42, dei principi del d.P.R. 380/2001 e dei principi di buon andamento, correttezza e trasparenza della p.a. oltre che difetto di istruttoria e motivazione, si può valutare preliminarmente l'interesse allo stesso e, quindi, nel caso, il merito.

Non senza precisare che la risposta dell'Amministrazione è astrattamente lesiva, non trattandosi di una risposta cd. di cortesia ad una istanza del privato, ma di una oggettiva valutazione non meramente riepilogativa di scelte già adottate che si richiama a determinazioni precedenti per rivalutarle alla luce della diffida e confermare le proprie valutazioni.

Va detto che né il Comune né i controinteressati hanno inteso dequotare la risposta dell'Amministrazione a una mera comunicazione resa in ossequio al principio di leale collaborazione che comunque deve improntare i rapporti con i cittadini e che, in quanto meramente esplicativa di scelte già adottate, non abbia la capacità di ledere la posizione giuridica soggettiva del privato, divenendo non suscettibile di impugnazione.

In relazione ad essa, pertanto, il Collegio ritiene sussistere l'interesse a ricorrere in quanto la stessa configura un arresto procedimentale rispetto alla diffida del 31.10.2024, così come inquadrata rispetto ai suoi contenuti.

In tali casi, per giurisprudenza costante, l'atto deve ritenersi lesivo dell'interesse del destinatario e necessita di impugnazione onde non diventare inoppugnabile.

9.1. Riguardato sotto un profilo sostanziale, l'interesse dell'Albanese va ricollegato all'obiettivo di tutelare la propria posizione di confinante rispetto ai

presunti abusi, sanati da SCIA, realizzati sull'immobile dei vicini.

Il Collegio ritiene sussistere l'interesse anche sotto questo aspetto.

Il riferimento è alla nota sentenza dell'AP del Consiglio di Stato 22 del 2021, che le parti resistenti utilizzano per negare l'interesse del ricorrente al ricorso, non sotto il profilo della vicinitas (che è incontestabile) e quindi della legittimazione ad agire, quanto del pregiudizio.

Secondo Cons. Stato, sez. VI, 23.9.2025, n. 7480, la legittimazione a ricorrere va verificata alla luce dei due criteri della qualificazione e della differenziazione. Il primo impone di accertare quali siano i dati normativi di riferimento che consentono di qualificare l'interesse azionato come giuridicamente tutelato e protetto, il secondo differenzia la situazione in relazione ad un potere amministrativo concretamente esercitato o in corso di esercizio nell'ambito del procedimento rispetto alla generalità dei consociati. (Cons. Stato, sez. VI, 19.6.2025, n. 5357; 2.4.2025, n. 2790; 30.8.2023, n. 8074.

Per ciò che concerne l'interesse a ricorrere, esso, quale species dell'interesse ad agire, deve avere le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, e deve consistere in un'utilità pratica, diretta ed immediata, che l'interessato può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice. La statuizione giudiziale, cui si aspira mediante la proposizione del ricorso amministrativo, deve essere idonea ad assicurare, direttamente ed immediatamente, l'utilità che la parte ricorrente assume esserle sottratta o negata o disconosciuta, non essendo a tal fine sufficiente il mero riferimento alla generica pretesa al rispetto di norme, svincolate dalla prospettazione di vizi dell'atto che incidono sulla sfera giuridica del ricorrente. In un'ottica comparatistica, che valorizzi l'osmosi tra le giurisdizioni superiori su questioni di rilievo comune, la soluzione secondo cui l'interesse che sorregge il ricorso debba necessariamente rilevare in chiave concreta, e non astratto-ipotetica, si evince, peraltro, dalla

previsione di cui all'art. 366-bis c.p.c, che sanziona, con l'inammissibilità, il motivo di ricorso per

cassazione, il cui quesito di diritto si risolva in un'enunciazione di carattere generale ed astratto,

priva di qualunque indicazione sul tipo della controversia nonché sulla sua riconducibilità alla

fattispecie in esame. (Cons. Stato, sez. III, 20.2.2025, n. 1419; id., sez. VI, 14.1.2019, n. 343; Cass. civ., sez. V, 11.5.2017, n. 11646).

È necessario che il ricorrente prospetti un'effettiva utilità, e cioè un risultato di vantaggio, dall'accoglimento del ricorso, che si sostanzia nell'esistenza di un pregiudizio arrecato dall'atto impugnato e che si vuole eliminare, e questo in quanto legittimazione e interesse sono condizioni dell'azione distinte e autonome e il giudice deve verificare la sussistenza sia dell'una che dell'altro (vedi, tra le più recenti, Cons. Stato, sez. IV, 22.7.2025, n. 6487; id., sez. IV, 10.3.2025, n. 1946).

Come ribadito da T.a.r. Campania, Napoli, sez. V, 30.1.2025 n. 812, " l'interesse – come è noto - si identifica in una utilità effettiva e concreta che colui che propone il ricorso otterrebbe in caso di annullamento. In pratica l'interesse a ricorrere richiede una lesione della posizione giuridica del soggetto, ovvero che sia individuabile un'utilità della quale esso fruirebbe per effetto della rimozione del provvedimento. In altri termini, il ricorrente, proponendo ricorso, aspira al vantaggio pratico e concreto che può ottenere dall'accoglimento dell'impugnativa, il che presuppone che l'atto censurato abbia prodotto in via diretta una lesione attuale della posizione giuridica sostanziale dedotta in giudizio; questa lesione deve costituire una conseguenza immediata e diretta del provvedimento dell'Amministrazione e dell'assetto di interessi con esso introdotto, deve essere concreta e non meramente potenziale, e deve persistere al momento della decisione del ricorso. Tuttavia la giurisprudenza (si veda la sentenza dell'Adunanza Plenaria sopra citata), anche al fine di evitare che la prova della sussistenza dell'interesse diventi eccessivamente gravosa per il ricorrente, ammette che l'interesse "può comunque ricavarsi dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso".

In pratica, occorre specificare - con riferimento alla situazione concreta e fattuale -in quale misura e con quali modalità il provvedimento impugnato incida sulla posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale.

Il vaglio sulla vicinitas deve infatti essere strumentale a evitare che dietro l'azione giurisdizionale si celi una attività emulativa; e comunque il ricorrente ha l'onere di dimostrare l'effettività del pregiudizio derivante – ad esempio- dalla realizzazione della costruzione di cui si controverte.

Il pregiudizio, peraltro, non deve essere necessariamente economico ma può essere anche di altro tipo.

Secondo Cons. Stato, sez. VI, 23.9.2025, n. 7480 l'interesse ad agire non si esaurisce in una mera dimensione patrimoniale ma contempla, altresì, gli aspetti di natura non patrimoniale che attengono alla vivibilità, alla fruibilità, al benessere, in generale, al godimento del bene, interessi che devono ritenersi incisi dall'edificazione in zona prossima alle proprietà. (Cons. Stato, sez. II, 23.6.2025, n. 5423, in materia di interesse ad agire e visuale panoramica).

In materia di visuale panoramica, attagliabile anche alla veduta, precisazioni condivisibili sono state fornite dalla citata Cons. Stato, sez. II, 23.6.2025, n. 5423, posto che la «visuale panoramica», benché priva di una protezione giuridica in via diretta, in quanto capace di incidere sulla fruibilità dell'immobile e quindi sul suo valore economico, se compromessa, può integrare i presupposti dell'interesse a ricorrere. A ciò consegue che, ove venga meno tale situazione di oggettivo e fattuale godimento, la posizione giuridica cui si riconnette l'interesse ad agire non è il diritto dominicale leso, bensì, più propriamente, un interesse legittimo autonomo che si fonda sul pregiudizio autonomamente subìto, ovvero un interesse legittimo parallelo al diritto di proprietà e che costituisce il fondamento dell'interesse ad agire.

Tra i casi possibili, anche il decremento di valore della proprietà ed il peggioramento complessivo dei caratteri urbanistici dell'area che renderebbe estremamente difficoltose la futura vendita o la locazione dell'immobile.

9.1.1. Orbene, nel caso oggetto del presente giudizio, dalla relazione tecnica integrativa del 30.12.25 a firma del Geom. Notorio, depositata in atti, emerge chiaramente lo specifico pregiudizio subito per effetto dell'attività edilizia dei controinteressati coniugi Lettieri.

In particolare "Tuttavia, si rileva una variazione sostanziale della veduta in capo alla proprietà Lettieri. Come si evince dal grafico allegato alla licenza edilizia del 1956 (fig. 4), l'immobile autorizzato presentava, sul lato nord, una parete cieca ed una rientranza (successivamente oggetto di ampliamento illegittimo) dotata di due aperture con veduta non diretta, configurazione che garantiva una maggiore tutela della privacy all'abitazione posta sulla particella 125, qualificabile come fondo intercluso. Inoltre, il rispetto della distanza minima di 10 metri tra pareti finestrate, stabilita dal D.M. 1444/1968, si applica in modo rigoroso anche agli interventi di ampliamento, sopraelevazione e recupero edilizio, trattandosi di norma inderogabile posta a tutela delle condizioni igienico-sanitarie, non modificabile dai regolamenti locali se non in senso più restrittivo e valida anche nel caso in cui una sola delle pareti contrapposte risulti finestrata, indipendentemente dalle eventuali deroghe previste da normative regionali (Piani Casa).

Tutto ciò comporta che "Il diritto di veduta non si esaurisce nella mera possibilità di "guardare all'esterno", ma comporta una limitazione permanente della sfera privata del fondo servente, incidendo sulla libera utilizzabilità di cortili, balconi e spazi pertinenziali. Tale limitazione non ha carattere temporaneo, bensì si consolida nel tempo e si trasmette ai successivi proprietari dell'immobile, determinando una compressione stabile del diritto di proprietà. In altri termini, l'apertura di finestre con affaccio sul cortile privato altrui, in assenza del rispetto delle distanze di legge, equivale all'imposizione di una servitù irregolare, non consentita dall'ordinamento, in quanto limita in modo permanente l'uso del fondo vicino. Tale situazione comporta, altresì, una diminuzione del valore economico dell'immobile che subisce la veduta"

Si rientra pertanto nella situazione di cui alla citata sentenza n. 5423/25 del Consiglio di Stato.

9.1.2. Ferme restando le osservazioni che precedono, va condivisa la tesi della difesa del ricorrente che, rifacendosi alla citata Adunanza Plenaria 22/21, più volte citata, prospetta che di fronte ad un'istanza ci può essere il silenzio o una risposta espressa. Pertanto, l'esistenza di un interesse in re ipsa è predicabile a maggior ragione nelle contese tra proprietari finitimi (sul rispetto della normativa urbanistico-edilizia), dove è il potere di vigilanza e controllo del territorio a dover valutare, in prima battuta, la titolarità in capo all'istante di un diritto protetto dalla normativa sostanziale, che lo legittimi a richiedere e – ricorrendone tutti gli altri presupposti – a ottenere il provvedimento repressivo-sanzionatorio richiesto. In questo senso, l'avvio del procedimento di verifica costituisce sempre un'utilità concreta per chi inoltra richiesta alla P.A., soddisfacendo l'interesse di quest'ultimo alla certezza dei rapporti inter-proprietari a regime amministrativo. Tutt'al più, a mancare potrebbe essere proprio il diritto a ottenere l'atto richiesto (è non è il caso di specie), posto che nei poteri di vigilanza sull'attività edilizia l'obbligo a intervenire sorge in capo all'Amministrazione solo quando l'istanza proviene da un terzo che, diversamente dal quivis de populo, sia titolare di una situazione giuridica soggettiva riconosciuta e tutelata dalla normativa urbanistico-edilizia.

Infatti, nel giudizio de quo, è la stata impugnata la nota del Comune di Mugnano ed il ricorrente ha censurato la risposta che il Comune ha fornito alla istanza, considerata soprassessoria: è quindi evidente che il ricorrente sta censurando l'azione amministrativa ritenendola immotivata e inadeguata rispetto alle proprie richieste e censure.

10. Venendo al merito del ricorso, nel provvedimento impugnato il Comune di Mugnano di Napoli afferma, in buona sostanza, che non ci sono le condizioni previste dall'art. 21 nonies L. 241/90 per annullare le varie SCIA, ma il Collegio ha chiarito *supra* che l'oggetto del gravame non è questo, bensì la censura delle motivazioni in forza delle quali il Comune ha confermato di

voler rimanere inerte di fronte alle specifiche censure proposte dall'Albanese e dal suo tecnico, e che sicuramente non erano state oggetto di valutazione né tanto meno del riesame riferito alla nota del 1.7.2020.

Sempre il Consiglio di Stato, nella citata sentenza 5423/25, ricorda che l'Amministrazione ha il dovere di provvedere "laddove il controllo sul titolo, lato sensu inteso, si risolva nell'accertamento di uno "sconfinamento" dal perimetro definitorio dello stesso, sicché l'opera/attività non può che esserne considerata priva (si pensi agli interventi non destinati a soddisfare esigenze temporanee e contingenti, realizzati presentando una semplice comunicazione inizio lavori – Cil – ex art. 6, co. 1, lett. e-bis, ovvero all'utilizzo di una comunicazione inizio lavori asseverata –Cila – ex art. 6-bis del d.P.R. n. 380/2001 per interventi che risultino invece riconducibili a s.c.i.a.). Per quanto la distinzione non sia affatto agevole, al fine di non trasformare il richiamo all'art. 27 del T.u.e.d.. nel grimaldello attraverso il quale consentire l'effettuazione dei controlli sui titoli sine die, in sostanziale dispregio finanche delle più recenti previsioni nel senso della inefficacia degli atti adottati tardivamente (comma 8-bis dell'art. 2 della l. n. 241 del 1990, introdotto dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120), *occorre valutare caso per caso se l'amministrazione ha effettuato una diversa operazione ermeneutica, ad esempio del regime urbanistico di zona, ovvero, appunto, ha ritenuto travalicato radicalmente il perimetro definitorio dell'intervento riconducibile ad un determinato titolo di legittimazione, sì da rendere quest'ultimo tamquam non esset. Solo in questi casi, l'amministrazione potrà agire direttamente "in vigilanza*". Negli altri, la mancanza dei presupposti o delle condizioni di utilizzo della s.c.i.a. deve essere verificata entro 60 o 30 giorni, con obbligo di intervento di tipo sospensivo o inibitorio; ovvero, allo spirare di tale ristretto termine, negli ulteriori dodici mesi (in precedenza, diciotto e prima ancora entro un "termine ragionevole", ancora evocato impropriamente dalla difesa civica), ma purché sussistano i presupposti di cui all'art. 21-novies della l. n. 241 del 1990."

Secondo il giudice d'appello, "l'inesauribile potere/dovere di vigilanza sul territorio attribuito ai comuni dall'art. 27 del d.P.R. n. 380/2001 consente dunque di verificare in ogni momento la correttezza dei titoli, ma non di caducarli al di fuori dei presupposti di cui al già ricordato art. 21-novies della l. n. 241 del 1990. Il tutto, evidentemente, ferme «le responsabilità connesse all'adozione [recte, in caso di s.c.i.a., alla mancata effettuazione dei controlli nel termine ordinario di 30 o 60 giorni] e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo» (v. ancora art. 21-nonies, c. 1, ultimo periodo)."

10.1. Le suddette coordinate ermeneutiche consentono di accogliere il ricorso perché, a fronte delle precise censure, riportate in diffida, sulle possibili false rappresentazioni contenute nelle relazioni alle SCIA e nonostante la sequenza procedimentale delle SCIA depositate presenti caratteristiche di chiara anomalia, se non altro per il fatto che i lavori non venivano mai iniziati e la SCIA veniva ripresentata, la mancata attivazione del Comune nell'esercizio dei poteri ex art. 27 TUED, dimostra una chiara violazione dei principi di buon andamento dell'Amministrazione e, in finale, dell'autotutela esecutiva.

Con la sentenza n. 6432/23 la IV di questo TAR ha affermato che "come più volte osservato dalla giurisprudenza (tra le altre, cfr. Cons. Stato Sez. II, 29 marzo 2023, n. 3224; cfr. anche T.A.R. Campania Napoli, Sez. II, 23 novembre 2022, n. 7228), una volta che sia decorso il termine perentorio per l'esercizio del potere inibitorio in materia di Segnalazione certificata di inizio attività - previsto in materia edilizia in 30 giorni dal comma 6-bis del medesimo articolo 19 - l'amministrazione conserva un residuale potere di "controllo" ex post sull'attività che il privato ha intrapreso con la segnalazione, ma l'esercizio di tale potere deve conformarsi agli stessi principi regolatori sanciti, in materia di autotutela, dall'art. 21-nonies della L. n. 241 del 1990.

Tra questi, rientra comunque anche il comma 2 bis della suddetta disposizione, che sanziona la falsa rappresentazione della realtà con l'attribuzione all'Amministrazione di un potere sine die relativo al controllo.

La falsa rappresentazione, infatti, consente l'esercizio dei poteri di autotutela da parte dell'Amministrazione e in ogni momento, senza la verifica dei presupposti per l'autotutela ordinaria, ivi compreso il termine massimo di un anno (ora sei mesi).

Per giurisprudenza costante, infatti, anche in caso di SCIA, una volta decorso il termine perentorio di cui al primo periodo dell'art. 19, terzo comma, legge 7 agosto 1990, n. 241, l'esercizio dei poteri spettanti all'amministrazione in ordine agli effetti giuridici della segnalazione certificata è subordinato ai medesimi presupposti dell'annullamento d'ufficio, disciplinato dall'art. 21-nonies della medesima legge, ovvero nel rispetto del relativo termine e nella sussistenza di una ragione di illegittimità, dopo aver valutato gli interessi in conflitto e sussistendone le ragioni di interesse pubblico concreto.

Quanto all'azione intrapresa dal vicino contro un asserito abuso edilizio e con riferimento alla richiesta di esercizio di poteri repressivi, pur a fronte della presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività, "il superamento del termine perentorio fissato dall'art. 21-nonies L. n. 241 del 1990 per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio è consentito nei casi in cui il soggetto richiedente abbia rappresentato uno stato preesistente diverso da quello reale, atteso che in

questi casi viene in rilievo una fattispecie non corrispondente alla realtà. Tale contrasto, tra la fattispecie rappresentata e quella reale, può essere determinato da dichiarazioni false o mendaci la cui difformità, se frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante, dovrà scontare l'accertamento definitivo in sede penale, ovvero da una falsa rappresentazione dei fatti, che può essere rilevante anche in assenza di un accertamento giudiziario della falsità purchè questa sia verificata inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 11.11. 2024, n. 9002; id. sez. V, 12.8.2024 n. 7093; id. sez. V, 20.2.2024, n. 1667; sez. VII, 27.9.2023, n. 8553).

10.2. Ed è qui che risiede, per il Collegio, l'eccesso di potere del Comune sub specie del mancato esercizio del potere di controllo, a fronte delle precise

indicazioni fornite dal signor Albanese.

Infatti, è incontestato che una parte dell'immobile sia stato realizzato senza licenza edilizia, in quanto nella Relazione tecnica alla SCIA n. 360/17 (ALL. 5 prod. Albanese), finalizzata a lavori di manutenzione straordinaria, si dichiarava che l'ampliamento, realizzato sia al piano rialzato, sia al piano terra (ripostiglio), era stato realizzato in corso di costruzione del fabbricato.

Esso quindi non era sicuramente coperto da licenza edilizia.

Le questioni riguardanti tale ampliamento, che negli anni, attraverso le varie SCIA, si è cercato di modificare aprendo nuove finestre e, quindi, legittimare, sono due: i) l'epoca di costruzione, che i controinteressati sostengono essere coeva alla costruzione (e quindi anteriore al 1967); ii) la falsa rappresentazione della realtà attraverso la presentazione di grafici e progetti del medesimo immobile del quale si afferma lo stato legittimo in quanto costruito anteriormente al 1967 " al di fuori dal centro storico", quindi senza necessità di essere coperto da licenza edilizia.

10.2.1. In primo luogo, l'affermazione della costruzione dell'ampliamento asseritamente abusivo " in corso d'opera", ossia durante la costruzione dell'immobile, non è stata provata dai controinteressati ma è stata riportata quale certezza di fatto nella SCIA 360/2017 e nelle successive.

Per giurisprudenza costante (vedi da ultimo Cons. Stato sez. VII, 8.9.2025, n. 7239) grava sul privato l'onere di provare la data di realizzazione e la consistenza originaria dell'immobile abusivo, in quanto solo l'interessato può fornire inconfutabili atti, documenti ed elementi probatori che possano radicare la ragionevole certezza dell'epoca di realizzazione di un manufatto, dovendosi dunque fare applicazione del generale principio processuale per cui la ripartizione dell'onere della prova va effettuata secondo il principio della vicinanza della prova e 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 prove devono essere alquanto rigorose, non essendo sufficienti delle mere dichiarazioni sostitutive di atto

notorio, per cui, in mancanza di tali prove, l'Amministrazione può negare la sanatoria dell'abuso, rimanendo integro il suo dovere di irrogare la sanzione demolitoria. Peraltro, proprio il criterio della vicinanza della prova conduce ad un temperamento del rigoroso onere probatorio « secondo ragionevolezza » nei casi in cui il privato, da un lato, porti a sostegno della propria tesi sulla realizzazione dell'intervento prima di una certa data elementi rilevanti (ad esempio, aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive di edificazione o altre certificazioni attestanti fatti o circostanze rilevanti) e, dall'altro, o la pubblica amministrazione non analizzi debitamente tali elementi o vi siano elementi incerti in ordine alla presumibile data della realizzazione del manufatto privo di titolo edilizio. In tal caso, non è escluso il ricorso alla prova per presunzioni, sulla scorta di valutazioni prognostiche basate su fatti notori o massime di comune esperienza, inferendo, così e secondo criteri di normalità, la probabile data di tale ultimazione da un complesso di dati, documentali, fotografici e certificativi, necessari in contesti troppo complessi o laddove i rilievi cartografici e fotografici erano scarsi (cfr. anche ex plurimis, T.A.R. Marche sez. II, 17.12.2025, n. 1047; T.A.R. Lazio sez. II, 5.11.2025, n. 19535).

Tale principio subisce un temperamento secondo ragionevolezza nel caso in cui il privato da un lato porti a sostegno della propria tesi sulla realizzazione dell'intervento prima di una certa data elementi rilevanti (aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive o altre certificazioni attestanti fatti che costituiscono circostanze importanti) e, dall'altro, il Comune non analizzi debitamente tali elementi e fornisca elementi incerti in ordine alla presumibile data della realizzazione del manufatto privo di titolo edilizio (T.A.R. Latina sez. II, 22.7.2025, n. 661).

10.2.1. Orbene, nel caso oggetto del presente giudizio il privato, solo a distanza di sessanta anni, ha affermato la legittimità dell'ampliamento senza fornire alcuna prova della reale epoca di realizzazione, ma facendo attestare dal tecnico una circostanza univoca che colloca il manufatto all'epoca della costruzione di tutto l'edificio.

Tale dichiarazione è del tutto priva di prove a sostegno, l'ampliamento potrebbe essere stato realizzato anche dopo pochi mesi dalla fine dei lavori ma l'affermazione sarebbe comunque non veritiera.

Peraltro, non si comprende come – se fosse vero quanto affermato dal tecnico a distanza di sessanta anni – non si sia provveduto a chiedere immediatamente una sanatoria durante i lavori di edificazione.

L'unica certezza è che la planimetria allegata alla richiesta di C.E. presenta la risega che è stata poi riempita – non sia sa in quale momento – dal nuovo volume, che peraltro avrebbe potuto agevolmente essere sanato coi vari condoni che si sono succeduti.

L'affermazione relativa alla presenza di un manufatto la cui epoca di costruzione non è provata ma che si pretende di ricondurre alla medesima epoca di costruzione dell'edificio principale (e questo per legittimare i lavori di modifica di cui alle SCIA successive e, in questo modo, "sanare" l'abuso) costituisce falsa rappresentazione della realtà e avrebbe dovuto imporre l'esercizio dei poteri di autotutela ex art. 21 nonies comma 2 bis l. 241/90, che il Comune ha invece ritenuto, erroneamente, di non esercitare.

Inoltre, dalla visura storica, allegata alla relazione tecnica asseverata risulta che l'accatastamento di primo impianto dell'immobile è stato effettuato in data 10/05/1966, protocollo 443, in cui l'immobile presentava una consistenza di n. 4 vani. Successivamente, in data 09/12/2019, è stata presentata una variazione catastale per ampliamento e diversa distribuzione degli spazi interni (n. 98766.1/2019), in seguito alla quale l'immobile risulta avere una consistenza di n. 5 vani. A seguito di verifica eseguita dal suddetto tecnico di parte "la consistenza di n. 4 vani risulta compatibile con i grafici allegati alla licenza n. 3511 del 1956. Pertanto, il primo accatastamento non tiene conto dell'ampliamento (non è stato possibile reperire presso l'archivio digitale dell'Agenzia del 1 16 territorio la planimetria storica), realizzato pertanto successivamente al 10/05/1966 e non in corso di costruzione.

Pertanto, secondo il ricorrente, si sarebbe in presenza anche di una dichiarazione falsa circa la realizzazione in corso d'opera degli abusi in quanto la L.E. è del 1956 ma l'accatastamento del 1966 presentava una consistenza di n. 4 vani dell'immobile de quo compatibile con i grafici allegato alla L.E.

10.2.3. A questa prima dichiarazione che rappresenta uno stato dei luoghi diverso dalla realtà, e che sarebbe sufficiente ai fini dell'accoglimento del ricorso in quanto del tutto non considerata dal Comune che, nella sostanza, si è rifiutato di verificare un potenziale abuso edilizio che ha consentito di sanare con modalità non previste dalla legge, va aggiunta quella relativa alla prospettazione dell'immobile come situato fuori" dal centro storico", e questo al fine di corroborare la tesi della non necessità di apposita licenza edilizia per la parte di edificio ampliato.

Al di là della singolare circostanza che l'edificio principale sia stato costruito previo rilascio di licenza edilizia, così come le abitazioni circostanti (l'immobile confinante, individuato al NCEU alla particella 125, è stato costruito in virtù della Licenza Edilizia n. 2772 del 31/08/1956, rilasciata a Schiattarella Salvatore e Feola Maria, in data precedente alla L.E. 3511/56. Altro immobile confinante, individuato al NCEU alla particella 127, è stato realizzato con Licenza Edilizia n. 4439 del 18/11/1957, rilasciata a Cipolletta Anna. Ciò dimostra che, nello stesso periodo, nella zona in oggetto era già prassi realizzare nuove costruzioni previa concessione di Licenza Edilizia), e quindi non si capisce perché mai un pezzettino residuo possa essere considerato non abusivo pur se privo di tale licenza (nel senso che la licenza o serviva per tutto, e allora poco rileva l'ubicazione dell'edificio, oppure non serviva neanche per l'edificio principale), va accolta la tesi del ricorrente che contesta al tecnico dei controinteressati, in sede di SCIA 360/2017, di aver falsamente indicato l'immobile come sito al di fuori del in centro storico.

Infatti, nella SCIA 360/17 si dichiara che l'area interessata, all'epoca della realizzazione dell'ampliamento, era posta al di fuori del centro storico e che, trattandosi di opere realizzate prima dell'entrata in vigore della Legge Ponte, e

cioè prima del 01/09/1967, non era necessario richiedere la licenza edilizia. Come è noto, infatti, solo con l'art. 10 della legge 765/1967 (entrata in vigore il 1° settembre 1967), l'obbligo di licenza edilizia è stato esteso a tutti gli interventi edilizi eseguiti sull'intero territorio comunale.

Prima del 1967, l'obbligo di ottenere una licenza edilizia era limitato ai centri abitati, significando che solo le costruzioni situate all'interno di queste aree dovevano ricevere un'autorizzazione preventiva dal Comune per essere considerate legittime (art. 31 comma 1 della legge 1150/1942, che prevedeva l'obbligo di licenza edilizia solo per certi interventi e limitatamente ad alcune zone territoriali, ovvero i centri abitati e, dove esisteva il piano regolatore, salvo quanto per altre zone o per tutto il territorio comunale dal Regolamento edilizio, accompagnato o meno dal Programma di fabbricazione comunale.).

Il concetto di «centro abitato» non va quindi confuso con quello di «centro storico» nell'ambito dell'obbligatorietà o meno delle licenze edilizie, perché non è rinvenibile in termini univoci la definizione di centro abitato nella originaria versione della L. 1150/42, dovendosi individuare la situazione di fatto costituita dalla presenza di un aggregato di case continue e vicine, anche distante dal centro, con interposte strade, piazze o simili, e comunque suscettibile di espansione (Cons. Stato n. 3807/2022, n. 1222/2022, n. 6770/2021, n. 4771/2021, n. 3677/2020, n. 3656/2016, n. 5173/2014).

Orbene, mediante la perizia tecnica depositata in atti, il ricorrente dimostra che dalle mappe catastali del foglio 6 databili, la prima, tra il 1955 e il 1960, e la seconda tra il 1963 e il 1969 (fig. 5 e fig. 6), si evince che la zona in oggetto risultava già centro abitato in forte espansione, nei periodi sopracitati, posta a ridosso di un asse viario principale quale è ed era via Napoli, e dotato di strade secondarie. La strada in oggetto era individuata all'epoca come "VICO VI NAPOLI".

D'altra parte, se così non fosse stato, la licenza edilizia non sarebbe stata necessaria neppure con l'edificio principale.

È quindi evidente che anche in questo caso, con la SCIA 360/17 si è fornita una falsa rappresentazione della realtà perché si è voluto prospettare al Comune che l'ampliamento fosse legittimo in quanto inserito in un contesto urbanistico dove i manufatti non necessitavano di licenza edilizia in ragione della loro collocazione al di fuori di un "centro storico" che neppure esisteva come termine edilizio, laddove la parte avrebbe dovuto ammettere l'esistenza di un centro abitato e solo a questo fare riferimento.

10.4. L'esistenza di ben due false rappresentazioni o prospettazioni confermano l'illegittimità della risposta dell'ente locale, il quale ha affermato che "nella specie non si discorre soltanto dell'annullamento d'ufficio di una SCIA a distanza di sette anni, ma anche di un riesame svolto a seguito di un precedente procedimento di verifica conclusosi con determinazione amministrativa favorevole alla parte privata."

Non è tutto, in quanto nella diffida si fa riferimento anche alla realizzazione di un balcone che comporta la modifica del volume, della sagoma e del prospetto dell'edificio ed un'alterazione permanente dello stato dei luoghi, e che avrebbe necessitato del previo permesso di costruire da parte del Comune, e ciò a prescindere da qualunque considerazione circa la natura pertinenziale o meno dell'intervento concretamente realizzato.

Pertanto, considerato che il potere-dovere di vigilanza e repressione delle violazioni edilizie, in quanto funzionale alla tutela di rilevanti interessi pubblici quali, in primis, l'ordinato sviluppo urbanistico del territorio, non è sottoposto a termini decadenziali e/o prescrizionali di sorta e risulta, come detto, inesauribile, nel senso che la pregressa prolungata inerzia della Pubblica Amministrazione "non è idonea a far divenire legittimo ciò che (l'edificazione sine titulo) è sin dall'origine illegittimo" (Consiglio di Stato, sez. VI, 3 maggio 2021, n. 3483), il Comune avrebbe dovuto attivare i poteri di vigilanza di controllo e di accertamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 27 del D.P.R. 380 del 2001, e, all'esito, emettere un provvedimento motivato in relazione allo

sviluppo dell'attività istruttoria effettuata, mentre ha di fatto omesso di farlo e ha risposto in modo insufficiente alla istanza della parte privata.

10.5. Infine, va ribadito quanto il Collegio ha ritenuto nella sentenza di questa Sezione 4573 del 2025, attualmente sospesa solo per ragioni attinenti al periculum, che conserva, allo stato, intatte le riflessioni nella materia dell'autotutela edilizia.

In questa sentenza si è dato atto dell'esistenza di un orientamento giurisprudenziale secondo il quale il superamento del termine annuale per l'esercizio dell'autotutela nei casi previsti dall'art. 21-nonies, comma 2-bis, L. 241/90, opererebbe soltanto nel caso in cui la "falsa rappresentazione dei fatti" da parte del privato si sia tradotta "in una impossibilità di conoscere fatti e circostanze rilevanti imputabile al soggetto che ha beneficiato del rilascio del titolo edilizio" (così, da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 27 febbraio 2024, n. 1926) e che, pertanto, il termine ordinario debba trovare applicazione anche nell'ipotesi in cui, pur essendovi stata una falsa rappresentazione dei fatti, l'Amministrazione fosse comunque in condizione di rilevare il vizio fin dal primo esame dell'istanza del privato, sussistendo, in tal caso, un'ipotesi di "concorso di colpa" dell'Amministrazione, che finirebbe per assorbire anche l'eventuale colpa del privato.

Si è tuttavia ritenuto di non concordare con tale restrittivo orientamento (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 27 gennaio 2025, n. 672/25) "dovendo accedersi a un'interpretazione dei commi 1 e 2-bis dell'art. 21-nonies che tenga conto della ratio dell'imposizione di un termine fisso all'esercizio dell'autotutela, rinvenibile - come si è detto - nella tutela del legittimo affidamento del privato sulla stabilità dell'atto ampliativo ottenuto."

"Per valutare se ricorrano o meno i presupposti per l'applicazione del comma 1 ovvero del comma 2-bis dell'art. 21-nonies, occorre, dunque valutare caso per caso se, in presenza di dichiarazioni o rappresentazioni erronee, false o

fuorvianti (sui presupposti per il rilascio del provvedimento ampliativo), possa ritenersi maturato in capo al privato un affidamento meritevole di tutela.

Ove tale indagine abbia esito negativo, non può darsi rilievo ostativo all'esercizio dell'autotutela ad una non approfondita istruttoria da parte dell'Amministrazione."

In particolare, si è detto:

i)Vero è che l'Amministrazione è tenuta a compiere un'adeguata istruttoria sui presupposti per il rilascio dei provvedimenti, ma tale considerazione non può da sola condurre all'indiscriminata limitazione entro il termine annuale dell'esercizio del potere di autotutela. Il termine fisso per l'esercizio dell'autotutela su provvedimenti attributivi di vantaggi economici (introdotto per via legislativa nel 2015 al posto del più elastico presupposto del "termine ragionevole"), come si è già evidenziato, è stato previsto per tutelare l'affidamento che il privato abbia riposto nella stabilità di un provvedimento ampliativo rilasciato in suo favore.

ii)Tuttavia l'affidamento, nell'ordinamento sia interno che eurounitario, è tutelabile solo nella misura in cui non sia dovuto a colpa, diversamente non potendosene affermare la meritevolezza di tutela. ... "anche a voler ritenere che in casi del genere sussista un errore bilaterale dell'Amministrazione e del privato (ove non, invece, condotte compiacenti, o collusive) l'errore colposo in cui l'Amministrazione sia incorsa nel condurre l'istruttoria non può valere a mutare lo stato soggettivo del richiedente, il quale, nel richiedere un titolo al quale non può aspirare in base ad un chiaro disposto normativo, versa in un errore di diritto dovuto a colpa grave che esclude la meritevolezza di tutela dell'affidamento eventualmente ingenerato.

iii) Anche il Consiglio di Stato, riprendendo le asserzioni dell'Adunanza Plenaria n. 8/2017, ha affermato che "va esclusa "la sussistenza di un affidamento legittimo e incolpevole al mantenimento dello status quo ante in capo al soggetto che abbia determinato, attraverso la non veritiera prospettazione delle circostanze rilevanti, l'adozione di un atto illegittimo a lui

favorevole", con la specificazione che "non può deporre in favore del maturare di uno stato di affidamento incolpevole neanche il contegno negligente ed erroneo dell'amministrazione che non abbia tempestivamente rilevato l'oggettiva falsità delle circostanze rappresentate." (Consiglio di Stato sez. IV, 08/08/2024, n. 7056).

iv) Una differente interpretazione della disciplina in esame la renderebbe incompatibile con l'art. 3 della Costituzione, sottoponendo situazioni diverse alla medesima disciplina (ossia situazioni in cui vi è un affidamento meritevole di tutela e situazioni in cui essendo l'affidamento dovuto a colpa grave, esso non si possa qualificare tale) e con l'art. 97 Cost., impedendo all'Amministrazione di emendare patenti violazioni della legge in contrasto con l'interesse pubblico concreto da essa tutelato.

10.6. In conclusione, quando al Comune viene paventata l'inesistenza dei presupposti per il rilascio del titolo edilizio, esso deve attivarsi attraverso un controllo sostanziale che porti all'apertura di un procedimento, in contraddittorio con il proprietario, al fine di valutare l'esercizio dei poteri di autotutela decisoria.

Questo vale per i casi di autotutela sui titoli rilasciati come permessi di costruire o condoni edilizi, laddove ricorrano le condizioni del 21 nonies comma 2 bis della legge 241 del 1990, e a maggior ragione deve valere in caso di SCIA, previa apertura di un procedimento di riesame che tenga conto delle osservazioni della parte interessata e del controinteressato, nel caso di specie dei coniugi Lettieri e del vicino Albanese.

La vicenda sotto posta all'esame del collegio infatti vede una legittimazione di una parte di immobile attraverso una sequenza di SCIA basate su dichiarazioni e rappresentazioni della realtà dei luoghi che il Collegio ritiene non veritiere e comunque imprecise.

Il tecnico asseveratore, dichiarando la realizzazione coeva alla costruzione dell'edificio, senza fornire prove, e dichiarando che solo quella parte di manufatto non necessitava di licenza edilizia in regione dell'ubicazione

dell'edificio in area dove la licenza non era necessaria, ha volutamente fornito al Comune indicazioni non corrette, ottenendo una legittimazione ex post dell'intero edificio, sul quale il Comune aveva il dovere di svolgere una istruttoria motivata una volta reso edotto, dalla diffida dell'Albanese, della presenza di possibili indicazioni errate e forvianti.

In pratica, ha accettato di avallare uno stato legittimo dell'immobile difforme da quello risultante dai titoli edilizi relativi all'immobile stesso e dalla documentazione allegata dall'odierno ricorrente.

A ciò si aggiunga che se effettivamente c'è stato l'ampliamento di volume e la costruzione del balcone, la S.C.I.A. 360/2017 e le successive non possono costituire titolo idoneo a legittimare l'ampliamento del'unità immobiliari.

10.6.1. Neppure hanno pregio i rilievi concernenti l'inesistenza di interesse pubblico concreto alla valutazione.

Per condiviso orientamento: "Nelle ipotesi di titolo abilitativo rilasciato sulla base di una falsa rappresentazione dell'effettivo stato dei luoghi o della destinazione dell'area, rilevante ai sensi dell'art. 21-nonies, comma 2-bis, l. n. 241/1990, oltre a essere ammesso il superamento del termine massimo per l'esercizio del potere di autotutela previsto dal comma 1, l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto è sostanzialmente in re ipsa, in quanto l'ordinamento non può tollerare il mantenimento di un atto illegittimo determinato dal contegno scorretto del privato." (Consiglio di Stato sez. IV, 8.8.2024, n. 7056).

Quanto al contemperamento dell'interesse pubblico con quello privato, il caso in esame, nel quale viene in rilievo un "contegno scorretto" del privato originario destinatario del titolo edilizio, configura, come si è detto, un'ipotesi in cui l'affidamento del privato al quale l'atto è stato rilasciato non è meritevole di tutela e, pertanto, non può prevalere sull'interesse pubblico alla rimozione dell'atto illegittimo.

In tali circostanza il Consiglio di Stato ha ritenuto l'esercizio dell'autotutela - oltreché svincolato dal termine decadenziale - "doveroso" (cfr. Cons. St., VI,

31 dicembre 2019, n. 8920, Cons. St., IV, 14 giugno 2017 n. 2885; id., 24 aprile 2019 n. 2645 e giurisprudenza colà cit.; id., 17 maggio 2019 n. 3192);

A mutare una tale conclusione non vale rilevare che l'annullamento in autotutela incide anche sulla posizione della ricorrente, attuale proprietaria di una delle unità immobiliari site all'interno dell'edificio, e la considerazione che l'acquisto avvenne in buona fede, poiché l'immobile risultava realizzato in forza di titoli edilizi pienamente efficaci.

Come già ribadito nella sentenza sopra citata, questa sezione, pur non ignorando la presenza di orientamenti differenziati sul punto, ritiene che la condizione di buona fede in cui versi il privato acquirente dell'immobile, allorché esso sia stato realizzato in base ad un titolo edilizio rilasciato in forza di rappresentazioni false o fuorvianti rese dal richiedente il titolo edilizio, non possa assumere rilievo ostativo all'esercizio dell'autotutela, non potendo l'ordinamento tollerare che chi abbia conseguito il titolo edilizio illegittimo sulla base di condotte decettive o fuorvianti, mantenga intatta la propria posizione per il sol fatto di aver trasferito il bene ad altri.

A diversamente opinare, tenuto anche conto del breve lasso di tempo concesso all'Amministrazione per l'esercizio dell'autotutela, si incoraggerebbero comportamenti opportunistici - quando non proprio truffaldini - dei soggetti che abbiano conseguito il provvedimento favorevole con l'utilizzo di mezzi decettivi, poiché essi avrebbero la ragionevole certezza di restare indenni da qualunque conseguenza della propria condotta alienando l'immobile a terzi in buona fede.

È stato condivisibilmente osservato che: "l'obbligo dell'amministrazione di comparare l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto viziato con quello privato alla conservazione di esso si affievolisca grandemente per le ipotesi in cui il vizio è stato cagionato dal destinatario del provvedimento di primo grado, posto che tale circostanza elide il rilievo dell'affidamento: in tali casi è, dunque, l'assoluta forza dell'interesse pubblico perseguito

dall'amministrazione a giustificare il ricorso all'autotutela decisoria." (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-quater, 19 luglio 2022, n. 10301).

Per tale ipotesi, si è affermato "un simile affievolimento concerne anche la posizione di eventuali terzi che abbiano confidato sulla legittimità dell'atto, poiché, in caso contrario, si permetterebbe a chi abbia agito con dolo o malafede oggettiva di consolidare gli effetti della propria condotta colpevole, infiacchendo l'interesse pubblico in tal modo compromesso, solo per effetto del trasferimento a terzi di diritti sulla cosa oggetto del provvedimento di autorizzazione di primo grado.

La logica dell'autotutela, in altri termini, non può che adattarsi alla peculiarità della falsa rappresentazione da cui è stata indotta la patologia provvedimentale, con la conseguenza che, per tali eccezionali ipotesi, la tutela del terzo potrà esperirsi sul piano civilistico nei confronti del dante causa, ma, in linea di principio, apparirà per definizione recessiva a confronto con l'interesse pubblico.".

11. In conclusione, il ricorso va accolto con annullamento della nota comunale impugnata.

Il Comune dovrà quindi attivarsi attraverso l'uso dei suoi poteri di vigilanza e di controllo per effettuare i dovuti controlli sull'edificio in questione, conformandosi alla presente decisione, ma restando libero nell'esercitare i propri poteri secondo modalità di scelta collegate al modus operandi degli uffici tecnici preposti a tale controllo, tenendo conto però sia del fatto che l'esercizio dei poteri è doveroso- secondo quanto stabilito in sentenza – sia dei contenuti sostanziali della presente decisione.

12. Le spese di giudizio 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 per l'effetto annulla la nota del Comune di Mugnano di Napoli

Ufficio Tecnico 6° Settore – Urbanistica e Patrimonio n. 0043766 del 3 dicembre 2024.

Condanna il Comune di Mugnano e i coniugi Lettieri Mauriello (questi ultimi in solido) al pagamento delle spese processuali in favore di Giuseppe Albanese, che liquida in euro 1500,00 cadauno (per un totale di 3000,00) oltre accessori di legge e c.u. (nella misura del 50 % per ciascuna delle parti) da distrarsi in favore del procuratore antistatario.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 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