



**News n. 124 del 27 novembre 2023**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

**Mancata demolizione dell'immobile abusivo, acquisizione gratuita del bene al patrimonio comunale e sanzioni pecuniarie: la pronuncia della Plenaria**

L'Adunanza plenaria chiarisce: i) quali sono le conseguenze della mancata demolizione del bene immobile abusivo dopo l'ingiunzione di ripristino; ii) la natura dichiarativa dell'atto di acquisizione del bene abusivo al patrimonio pubblico salvo che per la parte riguardante l'area di sedime in precedenza non individuata, in relazione alla quale assume natura costitutiva; iii) la irretroattività della sanzione aggiuntiva introdotta dall'art. 31, comma 4- bis, d. P.R. n. 380 del 2001.

La Plenaria ha, altresì, ribadito la sussistenza di una responsabilità piena a carico del nudo proprietario in caso di omessa esecuzione dell'ordine di demolizione.

**Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 11 ottobre 2023, n. 16 – Pres. Maruotti, Est. Tarantino**

**Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Ordine di demolizione – Inottemperanza —  
Natura dell'illecito – Effetti**

*L'Adunanza plenaria enuncia i seguenti principi di diritto:*

*“a) la mancata ottemperanza all'ordine di demolizione entro il termine da esso fissato comporta la perduranza di una situazione contra ius e costituisce un illecito amministrativo omissivo propter rem, distinto dal precedente illecito – avente anche rilevanza penale - commesso con la realizzazione delle opere abusive;*

*b) la mancata ottemperanza – anche da parte del nudo proprietario - alla ordinanza di demolizione entro il termine previsto dall'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, impone l'emanazione dell'atto di acquisizione del bene al patrimonio comunale, tranne il caso in cui sia stata formulata*

*l'istanza prevista dall'art. 36 del medesimo d.P.R. o sia stata dedotta e comprovata la non imputabilità dell'inottemperanza;*

*c) l'atto di acquisizione del bene al patrimonio comunale, emesso ai sensi dell'art. 31, comma 3, del d)P.R. n. 380 del 2001, ha natura dichiarativa e comporta – in base alle regole dell'obbligo propter rem - l'acquisto ipso iure del bene identificato nell'ordinanza di demolizione alla scadenza del termine di 90 giorni fissato con l'ordinanza di demolizione. Qualora per la prima volta sia con esso identificata l'area ulteriore acquisita, in aggiunta al manufatto abusivo, l'ordinanza ha natura parzialmente costitutiva in relazione solo a quest'ultima (comportando una fattispecie a formazione progressiva);*

*d) l'inottemperanza all'ordinanza di demolizione comporta la novazione oggettiva dell'obbligo del responsabile o del suo avente causa di ripristinare la legalità violata, poiché, a seguito dell'acquisto del bene da parte dell'Amministrazione, egli non può più demolire il manufatto abusivo e deve rimborsare all'Amministrazione le spese da essa sostenute per effettuare la demolizione d'ufficio, salva la possibilità che essa consenta anche in seguito che la demolizione venga posta in essere dal privato;*

*e) la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001 non può essere irrogata nei confronti di chi – prima dell'entrata in vigore della legge n. 164 del 2014 – abbia già fatto decorrere inutilmente il termine di 90 giorni e sia risultato inottemperante all'ordine di demolizione, pur se tale inottemperanza sia stata accertata dopo la sua entrata in vigore" (1).*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato – alla quale la sesta sezione del Consiglio di Stato con ordinanza 19 aprile 2023, n. 3974 (oggetto della News UM in data 30 maggio 2023) aveva deferito alcune questioni – con articolata motivazione ha chiarito che:

- a) la mancata ottemperanza all'ordine di demolizione, determina la nascita di un illecito omissivo *propter rem* – distinto da quello consistente nella realizzazione delle opere abusive – e l'obbligo di emanare l'atto di acquisizione del bene al patrimonio comunale, ad eccezione delle ipotesi di presentazione dell'istanza di accertamento di conformità;
- b) l'atto di acquisizione del bene al patrimonio comunale ha natura dichiarativa e comporta il passaggio della proprietà del cespite alla scadenza dei 90 giorni previsti dalla legge per l'esecuzione dell'ingiunzione demolitoria (l'atto ha, invece natura costitutiva per la parte in cui, per la prima volta, esso identifichi l'ulteriore area acquisita);
- c) l'inottemperanza all'ordinanza di demolizione comporta la novazione oggettiva dell'obbligo - del responsabile o del suo avente causa - di ripristinare la legalità violata: costui, a seguito dell'acquisto del bene da parte dell'Amministrazione, non può più demolire il manufatto abusivo e deve rimborsare all'Amministrazione le spese da essa sostenute per effettuare la

demolizione d'ufficio, salva la possibilità che essa consenta anche in seguito che la demolizione venga posta in essere dal privato;

- d) la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 31, comma 4-*bis*, d.P.R. n. 380 del 2001 non può essere irrogata nei confronti di chi – prima dell'entrata in vigore della legge n. 164 del 2014 – abbia già fatto decorrere inutilmente il termine di 90 giorni e sia risultato inottemperante all'ordine di demolizione, pur se tale inottemperanza sia stata accertata dopo la sua entrata in vigore.

II.– L'*iter* argomentativo del collegio si è così articolato:

e) sul quadro normativo di riferimento:

e1) a seguito della commissione di un illecito edilizio, il comune è titolare dei poteri previsti dagli artt. 27 e 31 d.P.R. n. 380 del 2001;

e2) l'art. 27, al comma 2, dispone che *“il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale” “provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi”, “quando accerti l’inizio o l’esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate, da leggi statali, regionali o da altre norme urbanistiche vigenti o adottate, a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché in tutti i casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”;*

e3) sulla base del comma 2, sin da quando cominciano i lavori abusivi e anche dopo la loro esecuzione, l'Autorità amministrativa può immediatamente disporre ed effettuare – senza la previa intimazione al proprietario – la materiale demolizione delle opere e il ripristino dello stato dei luoghi, anticipando le relative spese e ponendole a carico dei soggetti indicati dall'art. 29, comma 1;

e4) il comma 2 dell'art. 27 disciplina un peculiare e semplificato procedimento, volto alla immediata repressione dell'abuso, con il quale l'Amministrazione dispone la demolizione materiale senza alcun differimento, verosimilmente quando non vi sia bisogno di particolari accertamenti sull'abusività dei lavori e vi siano le relative risorse tecniche e finanziarie;

e5) l'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, al comma 2, disciplina la diversa ipotesi in cui il comune – anziché procedere esso stesso senz'altro alla demolizione o dopo avere attivato il procedimento previsto dall'art. 27 senza concluderlo – accerta *“l’esecuzione di interventi in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell’articolo 32” e “ingiunge al*

*proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto, ai sensi del comma 3";*

e6) i successivi due commi dell'articolo 31 dispongono che: I) *"3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita";* II) *"4. L'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, nel termine di cui al comma 3, previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente";*

e7) ai sensi dell'articolo 31 (che contiene disposizioni in parte riproduttive dei commi dell'art. 7 della legge n. 47 del 1985), dunque, il comune, qualora non abbia effettuato esso stesso la demolizione materiale delle opere abusive e la rimessione in pristino, deve ordinare al responsabile la loro demolizione;

e8) se il responsabile non ottempera all'ordine di demolizione entro il termine perentorio di 90 giorni, si verificano le conseguenze previste dai commi 2, 3 e 4 del testo originario dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001 ed aventi per oggetto le opere abusive, nonché quelle previste dai commi 4-bis, 4-ter e 4-quater, introdotti nell'art. 31 con la legge n. 164 del 2014, relative all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie;

f) sulle tratteggiate quattro fasi dell'intervento ripristinatorio modulate dall'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001:

f1) una prima fase sfocia in un accertamento istruttorio e si conclude, in caso di verifica positiva dell'esistenza dell'illecito, con un'ordinanza che ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto in caso di inottemperanza all'ordine. La mancata individuazione della detta area non comporta l'illegittimità dell'ordinanza di demolizione, potendo la sua individuazione avvenire con il successivo atto di accertamento dell'inottemperanza (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 5 maggio 2023, n. 4563);

f2) entro il termine perentorio di 90 giorni, il destinatario dell'ordine di demolizione può formulare l'istanza di accertamento di conformità prevista dall'art. 36, comma 1, del testo unico n. 380 del 2001 (l'art. 36, comma 1, infatti, consente la presentazione di tale istanza *"fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative"* e dunque prima della scadenza del termine indicato per demolire o ridurre in pristino ovvero – nel caso in cui ciò non sia possibile

– prima dell’irrogazione delle sanzioni previste in alternativa dagli articoli 33 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001);

- f3) va, altresì, precisato che l’art. 36 è entrato in vigore prima dell’introduzione del comma 4-*bis* dell’art. 31 e ovviamente non poteva far riferimento anche a quest’ultimo. Pertanto, la disposizione non può che essere interpretata nel senso che l’accertamento di conformità può essere richiesto prima della scadenza del termine indicato per demolire o ridurre in pristino ovvero – nel caso in cui ciò non sia possibile – prima dell’irrogazione delle sanzioni previste in alternativa dagli artt. 33 e 34 d.P.R. n. 380 del 2001;
- f4) non può invece ritenersi che l’istanza ex art. 36 comma 1, possa essere presentata fino all’irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 4-*bis* dell’art. 31, facendo leva sul riferimento generico contenuto nell’art. 36 alla locuzione “fino all’irrogazione delle sanzioni *amministrative*”: infatti, la situazione del proprietario, che lascia trascorrere inutilmente il termine per demolire, è quella del soggetto non più legittimato a presentare l’istanza di accertamento di conformità, avendo perduto ogni titolo di legittimazione rispetto al bene;
- f5) entro il termine di 90 giorni, il destinatario dell’ordinanza di demolizione può anche chiedere una sua proroga, qualora dimostri la sua concreta volontà di disporre la demolizione e sussistano ragioni oggettive che rendano impossibile il completamento della *restitutio in integrum* entro tale termine.
- f6) una seconda fase si attiva decorso il termine di 90 giorni dalla notifica del provvedimento di demolizione agli interessati (o il diverso termine prorogato dall’Amministrazione su istanza di quest’ultimi) con un sopralluogo sull’immobile, che si conclude con l’accertamento positivo o negativo dell’esecuzione dell’ordinanza di ripristino;
- f7) nel caso di accertamento positivo, l’autore dell’abuso mantiene la titolarità del suo diritto, non potendo l’Amministrazione emanare l’atto di acquisizione;
- f8) l’ordinamento, dunque, incentiva l’autore dell’illecito a rimuoverne le conseguenze materiali, con la prospettiva del mantenimento del suo diritto reale nel caso di tempestiva esecuzione dell’ordinanza di demolizione;
- f9) nel caso di accertamento negativo, l’Amministrazione rileva che vi è stata l’acquisizione *ex lege* al patrimonio comunale (salvi i casi previsti dal comma 6) del bene come descritto nell’ordinanza di demolizione (ovvero come descritto nello stesso atto di acquisizione con l’indicazione dell’ulteriore superficie nel limite del decuplo di quella abusivamente costruita);

- f10) alla scadenza del termine di 90 giorni, l'Amministrazione è dunque *ipso iure* proprietaria del bene abusivo ed il responsabile non è più legittimato a proporre l'istanza di accertamento di conformità;
- f11) a seguito dell'entrata in vigore del comma 4-bis dell'art. 31, l'Amministrazione deve anche irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria (anche con atto separato, qualora tale sanzione per una qualsiasi ragione non sia stata contestuale all'accertamento dell'inottemperanza);
- f12) come ha evidenziato la Corte costituzionale, l'ordine di demolizione e l'atto di acquisizione al patrimonio comunale costituiscono due distinte sanzioni, che rappresentano "la reazione dell'ordinamento al duplice illecito posto in essere da chi dapprima esegue un'opera abusiva e, poi, non adempie all'obbligo di demolirla" (sentenza 5 luglio 2018, n. 140 in *Giur. cost.*, 2018, 1579, con nota di RINALDI, § 3.5.1.1.; 12 settembre 1995, n. 427, in *Impresa*, 1995, 1885 15 luglio 1991, n. 345, in *Resp. civ.*, 1991, 701, con nota di TASSONE; in *Giur. cost.*, 1991, 2751, con nota di MORBIDELLI; in *Regioni*, 1992, 1025, con nota di TONOLETTI);
- f13) la sanzione disposta con l'ordinanza di demolizione ha natura riparatoria ed ha per oggetto le opere abusive, per cui l'individuazione del suo destinatario comporta l'accertamento di chi sia obbligato *propter rem* a demolire e prescinde da qualsiasi valutazione sulla imputabilità e sullo stato soggettivo (dolo, colpa) del titolare del bene;
- f14) invece, l'acquisizione gratuita, quale conseguenza dell'inottemperanza all'ordine di demolizione e della relativa omissione, ha natura affittiva (così come la correlata sanzione pecuniaria);
- f15) in considerazione di tale natura affittiva, deve essere affermato in materia anche il principio per il quale deve esservi l'imputabilità dell'illecito omissivo della mancata ottemperanza;
- f16) pertanto, l'atto di acquisizione delle opere abusive al patrimonio comunale non può essere emesso quando risulti la non imputabilità - per una malattia completamente invalidante - della mancata ottemperanza da parte del destinatario dell'ordine di demolizione (salvi gli obblighi del suo eventuale rappresentante legale);
- f17) per il principio della vicinanza alla fonte della prova, è specifico onere per il destinatario dell'ordine di demolizione - o, in ipotesi, del suo rappresentante legale - dedurre e comprovare la sussistenza di tale non imputabilità: l'Amministrazione, in assenza di comprovate deduzioni, deve emanare l'atto di acquisizione;
- f18) una terza fase - già disciplinata dal testo originario dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001 e poi disciplinata anche dalla l. n. 164 del 2014, che ha ivi aggiunto i commi 4-bis, 4-ter e 4-quater - si apre con la notifica dell'accertamento

dell'inottemperanza all'interessato e concerne l'immissione nel possesso del bene e la trascrizione dell'acquisto nei registri immobiliari. Quest'ultimo adempimento, che deve essere compiuto con sollecitudine, rappresenta un atto indispensabile al fine di rendere pubblico nei rapporti con i terzi l'avvenuto trasferimento del diritto di proprietà e consolidarne gli effetti, sicché ai sensi di quanto disposto dal comma 4-bis dell'art. 31 deve ritenersi che rappresenti un elemento di valutazione della *performance* individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente, al pari della tardiva o mancata adozione della stessa sanzione che con l'atto di accertamento viene irrogata;

f19) con tale notifica, il bene si intende acquisito a titolo originario al patrimonio pubblico – con decorrenza dalla scadenza del termine fissato dall'art. 31, salva la proroga eventualmente disposta – e di conseguenza eventuali ipoteche, pesi e vincoli preesistenti vengono caducati unitamente al precedente diritto dominicale, senza che rilevi l'eventuale anteriorità della relativa trascrizione o iscrizione (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 8 marzo 2023, n. 2459);

f20) l'accertamento della inottemperanza certifica il passaggio di proprietà del bene al patrimonio pubblico e costituisce il titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente;

f21) ai sensi dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001 già nel suo testo originario, l'acquisto *ipso iure* del bene abusivo da parte dell'Amministrazione comporta la novazione oggettiva dell'obbligo ricadente *propter rem* sull'autore dell'abuso e sui suoi aventi causa;

f22) infatti, l'obbligo di demolire il proprio manufatto entro il termine fissato dall'Amministrazione dopo la scadenza di tale termine viene meno (non potendo più il responsabile demolire un bene che non è più suo) ed è sostituito *ex lege* dall'obbligo di rimborsare all'Amministrazione tutte le spese che essa poi sostenga per demolire il bene abusivo.

f23) con l'entrata in vigore della legge n. 164 del 2014, l'art. 31 è stato integrato con i commi 4-bis, 4-ter e 4-quater: I) l'art. 31, comma 4-bis, dispone che: "*L'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria*"; II) esso ha dunque previsto una ulteriore sanzione di natura afflittiva, nel caso di inottemperanza all'ordinanza di demolizione: alla tradizionale previsione dell'acquisizione di diritto al patrimonio comunale del bene abusivo e della 'area ulteriore', la riforma del 2014 ha aggiunto la doverosa irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, che deve essere disposta senza indugio (col medesimo atto di accertamento dell'inottemperanza o con un atto integrativo autoritativo successivo); III) la *ratio* di tale ulteriore previsione si basa anch'essa sull'esigenza di salvaguardare i valori tutelati dagli articoli 9, 41, 42 e 117 Cost.; IV) poiché il responsabile dell'illecito ha cagionato un *vulnus* al paesaggio, all'ambiente ed

all'ordinato assetto del territorio, in contraddizione con la funzione sociale della proprietà, il legislatore ha inteso sanzionarlo – oltre che con la perdita della proprietà – anche con una sanzione pecuniaria, qualora non abbia ottemperato all'ordinanza di demolizione; V) in considerazione della scarsità delle risorse economiche di cui sono ordinariamente dotati i Comuni e della complessità delle procedure in base alle quali le Amministrazioni possono disporre la demolizione in danno e porre le spese a carico del responsabile, il legislatore ha inteso in questo modo stimolare il responsabile ad eliminare le conseguenze dell'illecito edilizio, con la previsione di una sanzione pecuniaria;

f24) sotto il profilo civilistico, l'acquisto *ipso iure* da parte del Comune comporta l'applicabilità dell'art. 2053 del codice civile, sulla responsabilità del proprietario nei confronti dei terzi per i danni derivanti dalla rovina dell'edificio, salva l'applicazione dell'articolo 2051 dello stesso codice, sulla responsabilità di chi continui a possedere l'edificio abusivo, fin quando l'Amministrazione si sia immessa nel possesso, in esecuzione dell'atto di accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione;

f25) la quarta (ed eventuale) fase riguarda il 'come' l'Amministrazione intenda gestire il bene ormai entrato nel patrimonio comunale: I) a seguito della perdita *ipso iure* del bene, pur se accertata successivamente, chi lo possiede ormai senza idoneo titolo giuridico non può né demolirlo, né modificarlo, ed è tenuto a corrispondere un importo all'Amministrazione proprietaria per la sua disponibilità che avviene *sine titulo*; II) in alternativa alla demolizione del bene il Consiglio comunale può, ai sensi del secondo periodo del comma 5 dell'art. 31, deliberare il mantenimento in essere dell'immobile abusivo, che secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (Corte cost., n. 140 del 2018, cit.) è una via del tutto eccezionale, che può essere percorsa per la presenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico; III) in assenza di tale motivata determinazione del consiglio comunale, va senz'altro disposta, ai sensi del primo periodo del comma 5, la materiale demolizione del bene abusivo a spese del responsabile dell'abuso e dei suoi eventuali aventi causa, fermo restando che la demolizione non comporta il riacquisto dell'area di sedime, ormai definitivamente acquisita al patrimonio comunale; IV) anche in tal caso, l'Amministrazione può consentire che la demolizione possa essere effettuata dal responsabile (o dal suo avente causa), il quale può averne uno specifico interesse, per contenerne le spese, che altrimenti sarebbero anticipate anche in misura superiore dall'Amministrazione, con rivalsa nei suoi confronti; V) salvo il caso eccezionale in cui l'Amministrazione ritenga di evitare la demolizione dell'immobile ormai entrato nel suo patrimonio per soddisfare interessi pubblici, l'esito finale ordinario dell'abuso edilizio è dunque costituito dalla demolizione del manufatto abusivo; VI) il responsabile

dell'illecito, il proprietario ed i suoi aventi causa hanno sempre il dovere di rimuoverne le conseguenze, sicché vanno distinte le seguenti fasi temporali:

- fino a quando scade il termine fissato nell'ordinanza di demolizione, questi hanno il dovere di effettuare la demolizione, che, se viene posta in essere, evita il trasferimento della proprietà del sedime al patrimonio pubblico;
- qualora il termine per demolire scada infruttuosamente, i destinatari dell'ordinanza di demolizione commettono un secondo illecito di natura omissiva, che comporta, da un lato, la perdita ipso iure della proprietà del bene con la conseguente e connessa irrogazione della sanzione pecuniaria e, dall'altro, la novazione oggettiva dell'obbligo *propter rem*, perché all'obbligo di demolire il bene si sostituisce l'obbligo di rimborsare l'Amministrazione, per le spese da essa anticipate per demolire le opere abusive entrate nel suo patrimonio, risultanti *contra ius* (qualora essa non abbia inteso eccezionalmente utilizzare il bene ai sensi dell'art. 31, comma 5, d.P.R. n. 380 del 2001);
- decorso il termine per demolire, qualora l'Amministrazione non decida di conservare il bene, resta la possibilità di un'ulteriore interlocuzione con il privato per un adempimento tardivo dell'ordine di demolire, che non comporta il sorgere di un diritto di quest'ultimo alla 'retrocessione' del bene, né fa venire meno la sanzione pecuniaria irrogata, ma può evitargli, da un lato, la perdita dell'ulteriore proprietà sino a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita se non è già stata individuata in sede di ordinanza di demolizione, nonché gli eventuali maggiori costi derivanti dalla demolizione in danno. Il proprietario non ha dunque alcun diritto a porre in essere la demolizione dopo la scadenza del termine dei 90 giorni, spettando alla discrezionalità dell'Amministrazione di valutare se coinvolgerlo ulteriormente nella demolizione;

g) la natura degli illeciti edilizi nella diversa qualificazione del diritto penale e del diritto amministrativo:

g1) sotto il profilo penale il termine di prescrizione del reato edilizio comincia a decorrere dalla data di ultimazione delle opere;

g2) talvolta la giurisprudenza e la dottrina richiamano la nozione di 'reato permanente', ma più propriamente – poiché il legislatore non ha disciplinato la condotta in modo bifasico e non ha inserito nel fatto tipico alcun richiamo alla mancata demolizione delle opere abusive – si tratta di reati caratterizzati unicamente da una 'condotta attiva' frazionata e perdurante nel tempo, quella di realizzazione delle opere abusive: quanto alla condotta punibile e alla decorrenza del termine di prescrizione del reato, non rileva che dopo l'ultimazione delle opere perduri la violazione dei valori tutelati dagli articoli 9, 41, 42 e 117 Cost.;

- g3) pur se il responsabile dell'abuso ha l'obbligo (ai sensi dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001) di demolire le opere abusive e sotto il profilo amministrativo risponde della mancata ottemperanza all'ordine di demolizione con la perdita del diritto di proprietà, sotto il profilo penale la legge non ha attribuito di per sé rilevanza alla fase omissiva della mancata demolizione di quanto realizzato;
- g4) si è dunque in presenza non di un reato permanente a condotta mista (dapprima commissiva e poi omissiva), ma di un reato commissivo caratterizzato dalla condotta costruttiva perdurante nel tempo, che termina o con l'interruzione o con l'ultimazione dei lavori (o il sequestro del bene, se non seguito dalla prosecuzione dei lavori);
- g5) ben diversa è la natura 'amministrativa' dell'illecito edilizio: I) infatti, l'articolo 31 del testo unico n. 380 del 2001, proprio perché la realizzazione delle opere abusive comporta un perdurante *vulnus* ai valori tutelati dagli articoli 9, 41, 42 e 117 Cost., ha previsto, da un lato, l'obbligo dell'autore dell'illecito di demolire le opere abusive entro il termine fissato con l'ordinanza di demolizione (cui segue l'obbligo di rimborsare gli oneri sostenuti dall'Amministrazione, per la demolizione del bene nel frattempo divenuto suo) e, dall'altro, il dovere del comune di reprimere l'illecito; II) l'inottemperanza all'ordinanza di demolizione comporta – come si è sopra rilevato – un secondo illecito di natura omissiva, che si aggiunge a quello di natura commissiva (insito nella realizzazione delle opere abusive) e comporta la perdita del diritto di proprietà; III) la perdurante situazione *contra ius* – caratterizzata dalla novazione oggettiva dell'obbligo del responsabile, che dapprima è quello di demolire l'immobile abusivo ancora suo e poi diventa quello di rimborsare all'Amministrazione le spese sostenute per la demolizione d'ufficio – viene meno o quando è emesso un provvedimento con effetti sananti (l'accertamento di conformità previsto dall'art. 36 del testo unico n. 380 del 2001 o il condono in passato previsto dalle leggi speciali) o quando le opere abusive sono materialmente demolite;
- g6) sotto il profilo amministrativo – dunque – l'abuso edilizio ha una peculiare natura di illecito con effetti permanenti, in quanto la lesione dei valori tutelati dagli articoli 9, 41, 42 e 117 Cost. si protrae nel tempo sino al ripristino della legittimità violata (col rilascio di un titolo abilitativo o con la materiale demolizione delle opere), mutando nel tempo l'obbligo del responsabile (poiché all'obbligo di demolire il proprio bene abusivo si sostituisce *ex lege* l'obbligo di rimborsare le spese sostenute dall'Amministrazione per la demolizione, salva la possibilità per l'Amministrazione di emanare nuovamente l'ordinanza di demolizione e di disporre una ulteriore sanzione pecuniaria nel caso di ottemperanza, qualora la competente Regione dia attuazione all'art. 31, comma 4-*quater*);
- g7) con sentenza Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 17 ottobre 2017, n. 9 (in *Foro it.*, 2018, III, 5; *Giornale dir. amm.*, 2018, 67 (m), con nota di TRIMARCHI; *Foro amm.*, 2018, 789 (m), con nota di CURTO e oggetto della News US in data 27

ottobre 2017) è stato già chiarito che l'ordine di demolizione di una costruzione abusiva deve comunque essere emanato senza alcuna rilevanza del decorso del tempo, proprio perché la presenza del manufatto abusivo comporta una lesione permanente ai valori tutelati dalla Costituzione e l'eventuale connivenza o la mancata conoscenza della loro esistenza da parte degli organi comunali non incide sul dovere di disporre la demolizione;

g8) inoltre, la medesima sentenza dell'Adunanza plenaria ha rimarcato come la sanzione amministrativa consistente nell'ordine di demolizione, avendo carattere reale, prescinde dalla responsabilità del proprietario o dell'occupante l'immobile, dovendo esso essere emanato anche nei confronti di chi non abbia commesso la violazione, ma si trovi al momento della sua emanazione in un rapporto con la *res* tale da consentire la restaurazione dell'ordine giuridico violato;

g9) con l'acquisto del diritto reale da parte dell'avente causa, si verifica una novazione soggettiva cumulativa dell'obbligo *propter rem* di demolire il bene;

h) in relazione alla posizione del nudo proprietario che sia stato coinvolto nella commissione dell'illecito edilizio, si possono distinguere due situazioni:

h1) la prima fattispecie si ha quando l'illecito edilizio sia stato commesso dal proprietario anche possessore del bene, il quale – dopo la commissione degli abusi – ponga in essere un atto a titolo derivativo in favore di un avente causa (sia esso una compravendita, una donazione o un altro contratto avente effetti reali): in tale frequente ipotesi, come ha evidenziato la pacifica giurisprudenza del Consiglio di Stato ed ha rimarcato la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 9 del 2017, cit., l'acquirente – tenuto secondo l'ordinaria diligenza ad informarsi della situazione giuridica in cui si trova l'immobile oggetto del contratto – subentra nella medesima posizione giuridica del suo dante causa, è obbligato *propter rem* ad effettuare la demolizione e il comune deve emanare gli atti previsti dagli articoli 27 e 31 del testo unico n. 380 del 2001, così come li avrebbe potuti emanare nei confronti del dante causa e cioè deve emanare sia l'ordinanza di demolizione che il successivo atto di accertamento dell'inottemperanza;

h2) la seconda fattispecie si ha quando l'usufruttuario, 'all'insaputa' del nudo proprietario, commetta abusi edilizi sul bene oggetto del proprio diritto reale *in re aliena* e dunque quando il bene – al momento della commissione dell'illecito – sia già nella contitolarità del nudo proprietario e dell'usufruttuario;

h3) in relazione a tale ipotesi, il Comune deve emanare l'ordinanza di demolizione anche nei confronti del nudo proprietario, risultando condivisibili e dovendosi qui ribadire le argomentazioni dalla sentenza Cons. Stato, sez.VI, 17 marzo 2023, n. 2769: I) "il nudo proprietario di un terreno non perde la disponibilità del bene, sebbene concesso in usufrutto a terzi" e

*“l’usufruttuario, ancorché possessore rispetto ai terzi, è, nel rapporto con il nudo proprietario, mero detentore del bene”*; II) *“la giurisprudenza riconosce la legittimazione del nudo proprietario ad agire in giudizio contro tutti coloro che mettono in atto ingerenze sulla cosa oggetto di usufrutto”* (cfr. Cass. civ., sez. II, 21 febbraio 2019, n. 5147, in Mass. 652702-01); III) *“il nudo proprietario non si trova affatto, contrariamente a quanto assume la odierna appellante, in posizione tale da non potersi opporre alla realizzazione, sull’immobile concesso in usufrutto, di opere abusive, né che gli è precluso di agire direttamente, o per via giudiziale, per procedere al ripristino dello stato dei luoghi”* e *“argomenti in tal senso si ricavano prima ancora dal diritto positivo: sia dall’art. 1005 c.c. che pone a carico del nudo proprietario le riparazioni straordinarie, sia dall’art. 1015 che – con un’elencazione di comportamenti ritenuta per lo più esemplificativa e non tassativa – annovera gli abusi dell’usufruttuario tra le cause di decadenza dell’usufrutto e prevede una serie di rimedi attivabili dal nudo proprietario”*; IV) risulta *“legittima l’ordinanza di rimozione di opere abusive diretta anche al nudo proprietario”*, poiché egli può attivarsi per recuperare il pieno godimento dell’immobile e provvedere direttamente alla rimozione delle opere abusivamente realizzate, potendo, in particolare in caso di opposizione dell’usufruttuario, agire in giudizio a tale scopo: ed è evidente che la domanda giudiziale con cui il nudo proprietario chieda accertarsi il suo diritto/dovere di rimuovere opere edilizie abusivamente realizzate sull’immobile concesso in usufrutto, essendo idonea a prenotare gli effetti scaturenti dalla futura sentenza, potrebbe precludere l’acquisizione del bene al patrimonio dell’Amministrazione, a seguito del vano decorso del termine assegnato per la demolizione;

h4) d’altra parte, l’ordine di demolizione – allorquando sia emesso nei confronti del nudo proprietario, oltre che nei confronti dell’usufruttuario autore dell’illecito – radica un dovere in capo allo stesso nudo proprietario, consentendogli di attivarsi per ripristinare l’ordine giuridico violato dal responsabile dell’abuso e per evitare di perdere il proprio diritto reale a causa dell’illecito comportamento altrui: I) l’ordine di demolizione costituisce quel *factum principis* che – a tutela dei sopra richiamati valori costituzionali – impone al nudo proprietario di attivarsi, qualora intenda mantenere il proprio diritto reale; II) va ancora ribadito, sotto tale profilo, il principio formulato da questa Adunanza plenaria con la sentenza n. 9 del 2017, cit., per il quale *“gli ordini di demolizione di costruzioni abusive, avendo carattere reale, prescindono dalla responsabilità del proprietario o dell’occupante l’immobile (l’estraneità agli abusi assumendo comunque rilievo sotto altri profili), applicandosi anche a carico di chi non abbia commesso la violazione, ma si trovi al momento dell’irrogazione in un rapporto con la res tale da assicurare la restaurazione dell’ordine giuridico violato”* .;

h5) una volta rilevato che nel caso di abuso commesso dall’usufruttuario il comune deve emanare l’ordinanza di demolizione anche nei confronti del nudo proprietario, ci si deve interrogare se – nel caso di inottemperanza –

l'atto di acquisizione vada anch'esso emanato nei confronti del nudo proprietario: a tale domanda va data risposta affermativa;

h6) l'ordinanza di demolizione contiene non solo l'ordine di ripristino, ma anche l'avviso che la sua mancata ottemperanza comporterà la perdita del diritto di proprietà secondo un meccanismo che comporta l'estinzione *ex lege* del diritto in capo al proprietario e la sua acquisizione al patrimonio pubblico;

h7) la regola della acquisizione di diritto con la scadenza del termine di 90 giorni si applica nei confronti di tutti coloro che siano stati destinatari dell'ordinanza di demolizione e dunque anche nei confronti del nudo proprietario che abbia in precedenza avuto la notifica della medesima ordinanza;

h8) peraltro, anche nei confronti del nudo proprietario si applica il principio sopra esposto per il quale l'atto di acquisizione non può essere emesso quando risulti la non imputabilità della mancata ottemperanza da parte del destinatario dell'ordine di demolizione: anche il nudo proprietario, dunque, può dedurre e comprovare di essere stato impossibilitato ad effettuare la demolizione, in ragione di una malattia completamente invalidante, che non gli consente di compiere gli atti giuridici necessari all'uopo, né direttamente, né per interposta persona;

i) sulla compatibilità dei principi sopra affermati – per i quali l'atto di accertamento dell'inottemperanza va emesso anche nei confronti del nudo proprietario destinatario dell'ordine di demolizione, salva la sua possibilità di dedurre e di comprovare la non imputabilità della mancata ottemperanza – con la giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo:

i1) quanto alla sentenza Corte eur. dir. uomo 20 gennaio 2009, n. 75909/2001, essa riguardava una confisca penale e, dunque, una ipotesi ben diversa da quella oggetto della disciplina secondo cui l'atto di accertamento dell'inottemperanza e quella dell'acquisizione *ipso iure* del bene abusivo al patrimonio comunale costituiscono le naturali conseguenze giuridiche dell'illecito edilizio (che presuppongono l'imputabilità dell'inottemperanza, che, nella specie, è fuori discussione);

j) sulla sanzione pecuniaria ex art 31, comma 4-bis d. P.R. n. 380 del 2001:

j1) il comma 4-bis del citato art. 31 prevede che: *“L'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria”*;

j2) la formulazione della disposizione non lascia adito a dubbi quanto al fatto che la sanzione pecuniaria è irrogata in ragione dell'inottemperanza all'ordine di demolizione: l'accertamento deve necessariamente precedere l'irrogazione della sanzione;

- j3) si tratta di sanzioni che vengono irrogate a causa del mancato adempimento all'ordine di demolire, ossia in ragione di un illecito ad effetti permanenti, che si consuma con lo scadere del termine di 90 giorni assegnato dall'autorità amministrativa con l'ordine di demolizione: il loro presupposto è l'accertamento dell'inottemperanza dell'ordine di demolizione;
- j4) deve, pertanto, concludersi nel senso che si è in presenza di un illecito ad effetti permanenti, in quanto la perdita del bene abusivo e dell'area di sedime consegue all'inerzia nel demolire protrattasi oltre il termine di 90 giorni assegnato dall'autorità;
- j5) l'acquisto del bene avviene *ope legis*, sicché l'atto di accertamento dell'inottemperanza ha natura dichiarativa;
- j6) sulla base dei principi nazionali e tenuto anche conto dei principi espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la sanzione pecuniaria in questione ha la finalità di prevenzione generale e speciale, mirando a dissuadere dalla commissione degli illeciti edilizi e a salvaguardare il territorio nazionale: il comma 4-bis sanziona chi non si è adoperato per porre rimedio alle conseguenze derivanti dagli abusi realizzati direttamente o a causa della mancata vigilanza sui propri beni.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- k) sui criteri per individuare le sanzioni amministrative di carattere punitivo, sul principio del *ne bis in idem*, sui rapporti fra procedimento e sanzione amministrativa e penale e sui c.d. *Engel criteria*, si veda:
- k1) Corte di giustizia UE, sez. 14 settembre 2023 (oggetto della News UM n. 122 del 23 novembre 2023)  
(chiamata a pronunciare da parte di Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 7 gennaio 2022, n. 68 oggetto della News US n. 14 del 1° febbraio 2022); k2) Corte cost., 30 aprile 2021, n. 84 (in *Foro it.*, 2021, I, 2279 con nota di A. PALMIERI;
- k3) Corte di giustizia UE, grande sezione, 2 febbraio 2021, C-481/19, Lenaerts Saffjan Pikamäe DB c. Consob, (in *Foro it.*, 2021, IV, 389 con note di MILONE e DE MARZO;
- k4) Corte cost., 28 luglio 2020, n. 171 (in *Foro it.*, 2020, I, 3705 con nota di CERBO)
- k5) Corte cost. 5 dicembre 2018, n. 223, in *Foro it.*, *Rep.* 2019, voce *Intermediazione e consulenza finanziaria*, n. 111, con nota di MAZZACUVA; *idem*, 21 marzo 2019,

n. 63, in *Foro it.*, 2019, I, 2662, con nota di A.PALMIERI; *idem*, 10 maggio 2019, n. 112, in *Foro it.*, 2019, I, 3422, con nota di richiami di A.PALMIERI;

k6) Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 giugno 1976, n. 5100/71, *Engel and Others v. the Netherlands*, §§ 81 e 82, (in [www.hudoc.echr.coe.int ][www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int) nonché in E. NICOSIA *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto penale*, Torino, 2006; in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, 84 ss., "Diritto penale sostanziale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo" con nota di VIGANÒ,) con la quale sono individuati tre criteri, attraverso i quali è possibile determinare la natura penale delle misure adottate dalle autorità amministrative (la qualificazione giuridica interna, secondo la quale "occorre anzitutto sapere se le previsioni che definiscono l'illecito in questione appartengono, secondo il sistema legale dello Stato resistente, alla sfera del diritto penale, disciplinare o entrambi assieme"; la natura sostanziale dell'illecito commesso e, in particolare, lo scopo afflittivo-deterrente della norma e la generalità, intesa come astratta riferibilità a tutti i cittadini; il grado di severità della pena che rischia la persona interessata);

l) sull'applicazione della c.d. doppia conformità e del principio dell'*one shot* temperato alla fiscalizzazione dell'abuso edilizio: Cons. Stato, sez. II, 25 ottobre 2023, n. 9243;

m) sui meccanismi di imputabilità dell'abuso: Cons. giust. amm. sic., sez. riun., parere 5 ottobre 2023, n. 419 secondo cui:

m1) "nel caso di non coincidenza del proprietario con l'autore dell'abuso edilizio occorre accertare, preliminarmente, se il conduttore sia il soggetto responsabile degli abusi edilizi e, poi, allegare le circostanze idonee ad imputare al medesimo l'effettiva realizzazione dei contestati abusi, con una puntuale motivazione";

m2) "mentre per il proprietario il rapporto che lo lega alla res trova fondamento nel diritto reale per eccellenza – con la conseguenza che non v'è alcun dubbio sia il soggetto passivo dell'ordine di demolizione in quanto soggetto «che ha il potere/dovere di rimuovere concretamente l'abuso, potere/dovere (di natura reale) che compete indubbiamente al proprietario», estendendosi addirittura all'ipotesi in cui non sia responsabile materiale dell'abuso – nel diverso caso di abuso realizzato da soggetto diverso dal proprietario non sussiste lo stesso rapporto giuridico con la res, potendo detto rapporto trovare fondamento sia in un diverso diritto reale, quale ad esempio l'usufrutto, sia in mero diritto di godimento, come ad esempio il comodato";

m3) "la diversa (recte, minore) intensità del rapporto con la res comporta, di conseguenza, la necessità ulteriore di imputare chiaramente al responsabile dell'abuso non proprietario la realizzazione delle opere abusive";

n) sulla natura dichiarativa o costitutivo provvedimento dell'acquisizione del bene al patrimonio comunale – in senso diametralmente opposto alle conclusioni della plenaria – cfr. la miscredente Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 15 settembre

2023, n. 569 (la quale evidenzia come non possa affermarsi che con il mero decorso dei termini di ottemperanza all'ordinanza di demolizione, nella specie inutilmente scaduti, si produca di diritto l'effetto traslativo della proprietà con la conseguenza che l'originario proprietario rimane ormai privo di legittimazione per attivare una istanza di sanatoria, così come, in sede processuale, rimane privo di legittimazione ad impugnare il diniego di sanatoria), secondo cui:

- n1) *“la legge finisce pur sempre per prevedere, come necessario, lo svolgimento di un'attività amministrativa, poiché occorre un atto di “accertamento dell'inottemperanza” (art. 31, comma 4), così come occorre accertare la precisa estensione dell'“area acquisita”, atteso che essa “non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita (art. 31., comma 3)”;*
  - n2) *“tale area, nondimeno, ben può essere inferiore – come di norma accade – a detta estensione massima: sicché, appunto, quella effettivamente da acquisirsi nel singolo caso deve sempre essere discrezionalmente (e, dunque, ragionevolmente e motivatamente, nonché con conseguente sindacabilità giurisdizionale dell'esercizio di tali poteri) determinata dall'Amministrazione con propri atti. Tutto questo appare scarsamente conciliabile con un puro automatismo degli effetti, sembrando poco congruente postulare la verifica di un effetto acquisitivo automatico immediato, ma con riguardo a una misura dell'entità dell'acquisizione destinata a essere determinata autoritativamente solo in un momento necessariamente successivo”;*
  - n3) *“risulta evidente come – alla stregua di quell'interpretazione sistematica che sembra imporre all'interprete la sostituzione del preteso rigorismo con l'ineludibile coerenza sistematica dell'ordinamento nel suo complesso – il dettato dell'inciso “sono acquisiti di diritto” subisca un inevitabile depotenziamento alla luce dei prefati principi, rimanendo soltanto, ad orpello ormai di carattere più che altro formale, quella persistente affermazione del carattere dichiarativo degli atti”;*
  - n4) *“in sostanza, la suddetta formula non può più essere intesa in senso meramente letterale, ma deve essere ambientata e piegata alla logica del sistema pubblicistico e del giusto procedimento sanzionatorio di matrice anche sovranazionale”;*
  - n5) *“decisiva è in tal senso la valorizzazione delle vicende successive allo spirare dei termini assegnati per demolire come naturale conseguenza appunto dell'intrinseca natura sanzionatoria dell'acquisizione”;*
  - n6) *“quanto più tali vicende si procedimentalizzano e si arricchiscono doverosamente di contenuti e di esiti differenziati, tanto più ci si allontana da quella servente funzione dichiarativa e ci si avvicina invece alla produzione provvedimento dell'effetto”;*
- o) sulla natura dell'ordinanza di demolizione della P.A.:

- o1) nella giurisprudenza amministrativa: v. Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 9, cit.;
- o2) nella giurisprudenza sovranazionale con riguardo al principio di proporzionalità: cfr. Corte europea diritti dell'uomo, sez. III, 11 aprile 2023, n. 30782/16, *Simonova*; sez. V, 21 aprile 2016, n. 46577/15, *Ivanova*, in *Urb. app.*, 2016, 1317, con nota di SCARCELLA, *compatibile con la C.E.D.U. l'ordine di demolizione?*;
- o3) in dottrina: MARI, *L'acquisizione di diritto ex art. 31 t.u. edilizia nei confronti dell'attuale proprietario del bene erede del responsabile dell'abuso*, in *Riv. giur. edilizia*, 2015, n. 419 evidenzia come all'ordinanza di demolizione venga riconosciuta natura ripristinatoria (e non afflittiva) in quanto rivolta al ricostituzione dell'assetto urbanistico e territoriale violato, in una prospettiva di restaurazione dell'interesse pubblico compromesso dall'abuso, così potendosi applicare: I) in conformità al principio generale *tempus regit actum*, il regime normativo vigente al momento dell'irrogazione della sanzione, non già quello in vigore all'epoca di realizzazione dell'opera abusiva: Cons. Stato, Sez. V, 29 aprile 2000 n. 2544; II) senza l'accertamento dell'elemento soggettivo (dolo o colpa) del soggetto cui si imputa la realizzazione dell'abuso e, dall'altro lato; III) anche al proprietario non responsabile della condotta illecita; TANDA, *L'Adunanza Plenaria n. 9/2017 si pronuncia sul ruolo del fattore tempo nell'esercizio del potere repressivo della p.a. in materia urbanistico-edilizia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3 gennaio 2018, che – nel ricostruire l'evoluzione del potere repressivo in tema urbanistico-edilizia – ricorda la sentenza del Cons. Stato, Ad. plen., 19 maggio 1983, n. 12, (in *Foro it.*, 1983, III, 374) vertente sull'interpretazione dell'art. 13 della legge 6 agosto 1967, n. 765 e in base alla quale – nel sostenere la rilevanza del tempo trascorso e per attenuare la doverosità della misura ripristinatoria – si sottolineava che la valutazione dell'interesse pubblico interveniva, di regola, «in un momento tutt'affatto diverso da quello che condiziona l'azione amministrativa in presenza di abusi perpetrati da privati. Essa, mentre si esplica in ampia dimensione nella fase di programmazione dell'assetto territoriale, nella fase che qui si considera, in ossequio all'esigenza di conformarsi alle scelte in precedenza operate di realizzarle, non è di regola tenuta a riproporsi con particolari valutazioni per la repressione degli illeciti edilizi accertati»; P. PROVENZANO, *Note minime in tema di sanzioni amministrativa e "materia penale"*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2018, 1073, A. SCARCELLA, *Ricorso pendente davanti alla Corte EDU: possibile sospendere l'ordine di demolizione?* in *Urbanistica e appalti*, 2022, 119, M.A. SANDULLI, *Edilizia*, in *Riv. giur. edilizia*, 2022, 171;

p) sulla natura dell'ordinanza di demolizione del giudice penale:

- p1) per la tesi che la riconduce ad una sanzione amministrativa accessoria e autonoma rispetto a quella applicabile dalla P.A. (Cass. pen., sez. III, 20

maggio 2016, n. 40675) di matrice ablatoria con funzione ripristinatoria eseguibile nelle forme e nei modi del codice di procedura penale: v. Cass. pen., sez. III, 11 febbraio 2016 n. 5735, 10 novembre 2015 n. 49331, 6 dicembre 2006, n. 40188;

p2) in dottrina V. POLI, *Art. 44*, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2015, III ed., 766; R. PEPE, *Riflessioni sul potere sanzionatorio di ripristino del giudice penale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2021, 35 che evidenzia le perplessità sulla competenza del giudice penale ad impartire tale ordine in via autonoma o alternativa e non meramente residuale rispetto alla P.A.; A. LONGO, *La motivazione dei provvedimenti repressivi in materia edilizia*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 18 aprile 2023;

q) sui requisiti dell'ordinanza di demolizione:

q1) sulla motivazione e sulla sufficienza della descrizione delle opere abusive e nella constatazione dell'abusività (Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 2022, n. 10184);

q2) sull'esclusione della necessità di indicare l'area da acquisire eventualmente al patrimonio comunale che può comunque colmata nel successivo provvedimento di acquisizione (Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2020, n. 3330);

q3) sull'insussistenza di un obbligo della P.A. di verificare la sanabilità dell'abuso prima di emanare l'ordine di demolizione (Cons. Stato, sez. VI, 20 luglio 2021, n. 5457);

q4) sull'irrilevanza dell'omessa e/o errata indicazione delle norme in forza delle quali la P.A. ha adottato il provvedimento: T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 3 settembre 2021, n. 2499;

r) sulla natura dell'acquisizione gratuita del fabbricato abusivo e dell'area di sedime da parte della P.A.:

r1) per la valenza afflittiva nella giurisprudenza costituzionale, Corte cost., 5 luglio 2018, n. 140, cit., richiamata da Corte cost., 15 aprile 2019, n. 86, in *Foro it.*, 2019, I, 2241) secondo cui: I) la demolizione dell'immobile abusivo acquisito al patrimonio comunale – con le sole deroghe previste dal comma 5 dello stesso articolo – costituisce principio fondamentale della materia “governo del territorio”; II) l'acquisizione «*dell'immobile abusivo e dell'area di sedime al patrimonio comunale, [...] costituisce una sanzione in senso stretto, distinta dalla demolizione, [...] rappresenta[ndo] la reazione dell'ordinamento al duplice illecito posto in essere da chi, dapprima esegue un'opera abusiva e, poi, non adempie*

*all'obbligo di demolirla» (così Corte cost., 15 luglio 1991, n. 345, cit. e nello stesso senso, Corte cost., 12 settembre 1995, n. 427. cit.); Corte cost., ordinanza 15 febbraio 1991, n. 82 che – con riferimento all'omologa disposizione dell'art. 15, comma 3, della n. 10 del 1977 – osserva: «l'acquisizione gratuita dell'area, ove non si sia adempiuto l'obbligo di demolizione, ha certamente natura sanzionatoria e [...] tale natura non muta solo perché il legislatore predetermina l'utilizzazione del bene acquisito a fini pubblici, compresi quelli di edilizia residenziale»;*

r2) per la natura affittiva nella giurisprudenza amministrativa: v. Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2023, n. 3800;

r3) per la valenza ripristinatoria: v. Cons. Stato, Sez. VI, 25 giugno 2019, n. 4336;

r4) in dottrina: E. RINALDI, *La Corte costituzionale e la conservazione degli immobili abusivi come misura alternativa alla demolizione*, in *Giur. costit.*, 2018, 1604; F. SAITTA; *La "redenzione dalla colpa". Ovvero della conservazione dell'immobile abusivo, tra giudice amministrativo e giudice penale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2022, n. 309 che evidenzia la fisiologica funzionalizzazione dell'acquisizione alla demolizione dell'opera – stante utilizzo nell'art. 31, comma 5, del d.P.R. n. 380 del 2001 del verbo all'indicativo "L'opera acquisita è demolita") – consentendosi un'eccezione a tale regola solo con deliberazione consiliare "l'esistenza di prevalenti interessi pubblici" che giustifichino la conservazione dell'opera, sempre che la stessa "non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico" e ciò ribaltando la precedente regolare contemplata dall'art. 15, comma 8, della l. n. 10 del 1977 che prevedeva il ricorso alla demolizione soltanto qualora l'opera abusiva "contrast[asse] con rilevanti interessi urbanistici o ambientali ovvero non pot[esse] essere utilizzata per fini pubblici";

s) sull'acquisizione gratuita da parte del Comune a seguito dell'inottemperanza – nel prescritto termine – all'ordinanza di demolizione:

s1) per l'effetto automatico e *ipso iure*: v. Cons. Stato, sez. VI, 10 giugno 2021, n. 4469, Cass. pen., sez. III, 8 febbraio 2017, n. 15874;

s2) per l'effetto automatico e *ipso iure*, salvo che il proprietario nella fase del contraddittorio, procedimentale o processuale, dimostri l'assenza di colpa (Cons. Stato, sez. VI, 2022, n. 7023);

s3) per la necessità, in ragione della natura affittiva della sanzione, della formale adozione di un espresso provvedimento, avente natura dichiarativa: v. Cons. Stato, sez. II, 20 gennaio 2023, n. 714; Cons. giust. amm. sic., sez. riun., 10 gennaio 2023, n. 70; in particolare, con riferimento alla funzione di tale provvedimento (avente natura dichiarativa e ricognitiva) volto a «verificare e accertare la sussistenza di tutti i presupposti che legittimano – in tali ipotesi – l'agere licere della P.A. tra i quali occorre richiamare: [segnatamente] a) l'esatta qualificazione dell'intervento edilizio privo di titolo, giacché, in caso di interventi di

*ristrutturazione – nelle ipotesi di inottemperanza all’ordinanza di demolizione – non è applicabile l’art. 31, d.P.R. n. 380 del 2001; b) l’intervenuto decorso del termine previsto dall’art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 per la spontanea esecuzione dell’ordinanza di demolizione; c) l’assenza o il corretto computo di atti o fatti incidenti su tale termine (es. sospensione in via amministrativa degli effetti dell’ordinanza di demolizione, sospensione degli effetti discendenti da norme speciali e generali, forza maggiore, ecc.); d) l’assenza di titoli abilitativi postumi tempestivamente intervenuti; e) le eventuali contestazioni da parte del proprietario o comproprietario incolpevole.» T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 23 febbraio 2023, n. 590;*

- s4) anche nell’ipotesi di irrogazione di sanzione pecuniaria sostitutiva di quella demolitoria: v. Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2018, n. 2799;
- s5) e la conseguente trasformazione del bene coattivamente acquisito in *res extra commercium* sotto il profilo dei diritti del debitore e dei terzi che vantano diritti reali limitati sul bene (Cass. civ., sez. VI, 6 ottobre 2017, n. 23453);
- s6) e sulla sua inidoneità a “legittimare” (fatta salva l’ipotesi di cui all’art. 31, comma 5, del d.P.R. n. 380 del 2001) l’immobile abusivo sì ma regolare sotto il profilo urbanistico-edilizio: v. Corte cost., 5 luglio 2018, n. 140, cit. e Cons. Stato, sez. VI, 17 agosto 2021, n. 5901;
- t) sulla interpretazione dell’art. 27 d. P.R. n. 380 del 2001 e connesso obbligo (o meno) di emettere sempre l’ingiunzione demolitoria:
- t1) secondo la pronuncia della plenaria in rassegna – § 15 – sulla base dell’art. 27, comma 2, d. P.R. n. 380 del 2001, “*sin da quando cominciano i lavori abusivi e anche dopo la loro esecuzione, l’Autorità amministrativa può immediatamente disporre ed effettuare – senza la previa intimazione al proprietario – la materiale demolizione delle opere e il ripristino dello stato dei luoghi, anticipando le relative spese e ponendole a carico dei soggetti indicati dall’art. 29, comma 1”;*
- t2) secondo altra lettura, l’art. 27 costituisce norma attributiva del potere e della funzione di vigilanza: in tal senso, Cons. Stato, sez. VI, 27 settembre 2023, n. 8548, secondo cui si tratta “*di disposizione, questa, che involge il complessivo potere di vigilanza urbanistico-edilizia nell’ambito del quale si innestano le sanzioni di cui agli artt. 30 ss. del medesimo d. P.R.”;*
- t3) la relazione di accompagnamento della l. n. 47 del 1985 evidenziava, sul punto: I) quanto alla omologa disposizione (art. 3 dell’originario d.d.l.) che “*La vigilanza sull’attività urbanistico edilizia viene esercitata dal sindaco, di cui si individuano più precisamente i compiti e gli oneri [...]*”, con “*obbligo di procedere alla demolizione qualora l’abuso sia esercitato su aree assoggettate a vincolo di inedificabilità assoluta*”; II) quanto all’obbligo di ingiungere la demolizione (art. 5 dell’originario d.d.l.), che “*l’acquisizione gratuita non si ricollega a una seconda ordinanza del sindaco, successiva alla prima che dispone la demolizione, ma viene disposta con un’unica ordinanza, il cui effetto traslativo si produce automaticamente*

*ove il responsabile dell'abuso non demolisca l'opera entro 60 giorni dalla notificazione dell'ordinanza medesima";*

- u) sull'atto di accertamento di inottemperanza e di acquisizione gratuita:
  - u1) per la natura costitutiva (indirizzato largamente minoritario e sconfessato dalla decisione in commento) v., oltre a C.g.a. n. 569 del 2023 cit., Cons. di Stato, sez. V, 9 novembre 1998, n. 1595; T.a.r. per il Friuli-Venezia Giulia, 30 settembre 1992, n. 406; cfr., altresì, Cass. pen., sez. III, 20 giugno 2008, n. 25196; 18 novembre 2004, n. 44695; 28 ottobre 2004, n. 42192;
  - u2) per la natura dichiarativa: Cons. Stato, sez. II, 20 gennaio 2023, n. 714; C.g.a., sez. riun., 10 gennaio 2023, n. 70, T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 23 febbraio 2023, n. 590, secondo cui: l'atto contemplato dall'art. 31, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 – in cui confluisce il formale accertamento compiuto dall'organo dell'ente di tutti i presupposti per consolidare l'effetto acquisitivo – ha natura dichiarativa (*sub specie* rafforzativa) e perfeziona la fattispecie a formazione progressiva che sfocia nell'acquisizione al patrimonio comunale, costituendo così titolo per l'immissione in possesso del bene e per la sua trascrizione nei registri immobiliari da parte della P.A. concentrando in capo alla parte incisa, l'interesse diretto, concreto e attuale ad agire ex art. 100 c.p.c. dinnanzi al giudice amministrativo per avversare la pretesa ablatoria della P.A.;
  
- v) sulla previa notifica dell'ordinanza di demolizione al fine della legittimità dell'acquisizione gratuita: I) al proprietario del bene: T.a.r. per la Campania, sez. VIII, 14 novembre 2019, n. 5359; II) a tutti i comproprietari: v. T.a.r. per la Campania, sez. VIII, 5 luglio 2021, n. 4616; III) ad uno solo dei coniugi nel caso di comunione legale: Cons. giust. amm., sez. riun., 13 febbraio 2023, n. 71; *iv*) al dante causa (a titolo universale o particolare) dell'attuale proprietario (Cons. giust. amm., sez. riun., 22 novembre 2022, n. 1208);
  
- w) sull'assetto giuridico del bene acquisito gratuitamente al patrimonio comunale:
  - w1) in giurisprudenza: *i*) per la tesi dell'acquisizione al patrimonio disponibile (Cons. Stato, sez. VI, 7 aprile 2023, n. 3588; Cons. giust. amm., sez. riun., 3 aprile 2018, n. 178); *ii*) per la tesi dell'acquisizione al patrimonio indisponibile (Cass. civ., sez. VI, 6 ottobre 2017, n. 23453);
  - w2) in dottrina: v. G. LA GRECA, *Sgombero e demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale: natura del potere, giurisdizione e responsabilità*, in *Azienditalia*, 2020, 1234, che sottolinea come: I) l'art. 15, comma 3, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 stabiliva che "Le opere eseguite in totale difformità o in assenza della concessione debbono essere demolite, a cura e spese del proprietario, entro

*il termine fissato dal sindaco con ordinanza. In mancanza, le predette opere sono gratuitamente acquisite, con l'area su cui insistono, al patrimonio indisponibile del comune che le utilizza a fini pubblici, compresi quelli di edilizia residenziale pubblica";* II) l'art. 7 della legge 28 febbraio 1985 n. 47 del 1985 (riprodotto nell'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001) non ha indicato la configurazione giuridico-patrimoniale del bene acquisito limitandosi ad affermare che "[...] il bene e l'area di sedime [...] sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune"; III) il testo unico dell'edilizia sia rimasto sostanzialmente neutrale a tale qualificazione; *iv)* con riferimento agli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale, ad eccezione dei terreni da lottizzazione abusiva, "nelle more dell'eventuale decisione consiliare di escludere la demolizione, non è predicabile una nitida destinazione ex lege di bene appartenente al patrimonio disponibile ovvero a quello indisponibile: deve ritenersi, in realtà, sussistente una fattispecie configurata da un proprio assetto, distinto da quello dei beni patrimoniali pubblici generalmente intesi, che vede negli immobili abusivi acquisiti gratuitamente la presenza di caratteri dell'una e dell'altra tipologia di beni" (aspetto, questo, sul quale la Plenaria in rassegna non ha preso posizione);

- x) sulla natura del giudizio proposto avverso il provvedimento di acquisizione gratuita:
  - x1) in termini di domanda di accertamento negativo dei presupposti per l'acquisizione al patrimonio comunale e di condanna alla cancellazione trascrizione dei registri immobiliari rientrante nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133, comma 1, lett. f) c.p.a. e con la possibilità di riqualificare in tali termini l'impugnazione proposta avverso il mero verbale di accertamento dell'inottemperanza (v. T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 12 gennaio 2022, n. 66);
  - x2) in termini di azione impugnatoria avverso l'atto formale di accertamento ex art. 31, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 con conseguente non lesività del mero verbale di accertamento di inottemperanza: v. Cons. Stato, sez. VI, 27 ottobre 2022, n. 9150;
  
- y) sull'incidenza del sequestro penale sulla validità e legittimità dell'ordinanza di demolizione e sull'adempimento dell'obbligo ivi contemplato:
  - y1) per un primo orientamento, l'esistenza di un sequestro penale non è di ostacolo alla ottemperanza dell'ordine di demolizione, sussistendo la possibilità di ottenere il dissequestro dell'immobile, al fine di ottemperare allo stesso, proprio per evitare l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale (tra gli altri, Cons. Stato, sez. VI, 28 gennaio 2016, n. 335);

y2) per un secondo orientamento, l'ordine di demolizione avente ad oggetto un immobile sequestrato in sede penale è nullo (C.g.a, sez. riun., 12 giugno 2018, n. 301; Cons. Stato, sez. VI, 17 maggio 2017, n. 2337, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, 682, con nota di FUSCO, *Il problematico rapporto tra la demolizione delle opere abusive e il sequestro penale. Brevi note a margine della sentenza del Consiglio di Stato, 17 maggio 2017, n. 2337* che evidenzia l'inapplicabilità della sanzione amministrativa pecuniaria ex art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001);

y3) per un terzo orientamento, il vincolo esterno del sequestro non incide sulla validità dell'atto, in quanto «*l'ingiunzione a demolire è un provvedimento perfetto e giuridicamente valido (...) avente un oggetto individuato e possibile*». Tale vincolo incide sull'efficacia dell'ordine di demolizione, che è sospeso fino a quando permane il vincolo esterno rappresentato dal provvedimento di sequestro. Quando tale vincolo viene meno riprende automaticamente l'efficacia dell'ordine di demolizione. (così Cons. Stato, sez. VI, 8 giugno 2021, n. 4393);

z) sul rapporto tra ordinanza di demolizione già emessa e la successiva istanza di accertamento di conformità ex art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001:

z1) per la tesi dell'inefficacia temporanea (con conseguente persistenza dell'interesse a contestarla giurisdizionalmente) senza la necessità della reiterazione dell'ordine di demolizione in caso di rigetto (espresso o tacito) dell'istanza ex art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001: v. Cons. Stato, sez. II, 3 novembre 2022, n. 9641, sez. VI, 8 aprile 2022, n. 2596, 12 luglio 2021, n. 5267;

z2) per la tesi dell'inefficacia definitiva dell'ordinanza di demolizione adottata (con conseguente improcedibilità del giudizio proposto per sopravvenuta carenza d'interesse) con la necessità della sua reiterazione in caso di rigetto (espresso o tacito) dell'istanza ex art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 così assimilata all'istanza di condono: v. Cons. Stato, sez. VI, 12 luglio 2021, n. 5267, 3 marzo 2020, n. 1540;

z3) per la tesi che distingue tra l'inefficacia definitiva nel caso di condoni edilizi e l'inefficacia temporanea in caso di accertamento di conformità: v. Cons. Stato, sez. II, 27 settembre 2019, n. 6464 secondo cui: soltanto per i condoni edilizi di cui alle speciali discipline contenute nell'art. 31 e ss. della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e ss., nell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e nell'art. 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, con legge 24 novembre 2003, n. 326, «*l'interesse a contestare i pregressi provvedimenti repressivi viene meno, in quanto il sopraggiunto provvedimento di diniego del condono medesimo comporta il dovere per il Comune di emettere una nuova ordinanza di demolizione con fissazione di nuovi termini per ottemperarvi*» [...] «*in quanto per tali discipline speciali vige comunemente l'art. 28, comma 1, della l. 47 del 1985 che espressamente prescrive la sospensione delle sanzioni amministrative in caso di presentazione della domanda di condono, con la conseguenza*

*che nell'ipotesi di reiezione della domanda di condono sussiste l'obbligo per il Comune di assumere al riguardo nuovi, e questa volta conclusivi, provvedimenti di repressione dell'abuso»*

aa) sul termine per presentare l'istanza di accertamento di conformità:

aa1) per l'orientamento più restrittivo: v. T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 5 novembre 2021, n. 3042 secondo cui ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 il «*legislatore ha dunque assegnato un duplice limite temporale per la proposizione dell'istanza di sanatoria*» questo, i) *nelle ipotesi in cui sia adottato l'ordine demolitorio, coincide con il termine assegnato per la demolizione, ossia: I) novanta giorni dalla ricezione dell'ordine di demolire, nei casi di interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, secondo quanto disposto [dall'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001]»; II) il "congruo termine" stabilito dal dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale, nei casi di interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità, ai sensi dell'[art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001]; e nelle ipotesi di interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, ai sensi [dell'art. 34, comma 1 del d.P.R. n. 380 del 2001];*

III) *nelle diverse ipotesi in cui sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria, invece, l'istanza di accertamento di conformità potrà essere avanzata sino al momento della stessa adozione della misura sanzionatoria: in questo senso deve intendersi l'inciso "e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative";*

aa2) per l'orientamento di maggiore favor per il privato: v. Cons. Stato, sez. VI, 9 agosto 2022, n. 7023 secondo cui *"la possibilità di ottenere l'accertamento di conformità fino all'irrogazione della sanzione amministrativa, ove successiva alla scadenza del termine di tempestiva ottemperanza dell'ordine demolitorio, è (...) maggiormente idonea [...]"*: I) *"a realizzare la ratio sottesa alla previsione dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, data dalla conservazione di opere che risultino abusive soltanto sul piano formale, in quanto compatibili con la disciplina sostanziale edilizia e urbanistica di riferimento"; II) "a garantire il rispetto del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, che vieta di imporre sacrifici eccessivi a carico della parte incisa dall'esercizio del pubblico potere, non necessari per il conseguimento dell'obiettivo di pubblico interesse in concreto perseguito"; III) "a tutelare «adeguatamente la proprietà privata in fattispecie in cui, da un lato, nessun giudizio di rimprovero potrebbe essere mosso nei confronti del soggetto obbligato, non destinatario di alcuna sanzione amministrativa; dall'altro, nessuno abuso sostanziale risulterebbe commesso, stante la conformità delle opere abusive alla disciplina urbanistica ed edilizia di riferimento vigente al momento della loro realizzazione e della presentazione dell'istanza ex art. 36 [del d.P.R. n. 380 del 2001]»"; IV) ad aderire al dato letterale del testo normativo che fa riferimento al momento sanzionatorio denotando la "volontà del legislatore di assicurare al responsabile dell'abuso e al proprietario la possibilità di scegliere se provvedere alla spontanea*

*demolizione ovvero presentare un'istanza di accertamento di conformità" (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2023, n. 1434);*

- bb) sulla applicazione delle sanzioni pecuniarie di cui agli artt. 33, 34 e 38 del d.P.R. n. 380 del 2001:
- bb1) con riferimento alla *ratio* di tutela del legittimo affidamento fondante il regime di cui all'art. 38 del d.P.R. n. 380 del 2001: v. Cons. Stato, Ad. plen., 7 settembre 2020, n. 17 (in *Foro it.*, 2021, III, 33 nota A. TRAVI nonché oggetto della News US n. 107 del 28 settembre 2020);
- bb2) sull'impossibilità oggettiva di procedere alla demolizione per applicare le sanzioni amministrative pecuniarie alternative di cui agli artt. 33 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001: v. Cons. Stato, sez. VI, 23 novembre 2018, n. 6658;
- bb3) con riferimento al riparto dell'onere della prova in ordine alla sussistenza dei presupposti di fiscalizzazione ex artt. 33 e 34, del d.P.R. n. 380 del 2001 (T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 26 febbraio 2020, n. 439);
- bb4) con riferimento all'inapplicabilità della procedura di fiscalizzazione ex artt. 33 e 24 del d.P.R. n. 380 del 2001 con riguardo ad abusi edilizi in zone sottoposte a vincolo (Cass. pen., sez. III, 18 novembre 2019, n. 1443);
- cc) sulla funzione dissuasiva della sanzione di cui all'art. 31, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 380 del 2001 sui poteri regionali incrementali, e sulla impossibilità di ritenere che il pagamento della sanzione e la reiterazione della sanzione medesima facciano venire meno l'obbligo della demolizione, v. F. VETRO, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2015, III ed., 769;
- dd) sull'accertamento di conformità:
- dd1) quanto alla illegittimità costituzionale della sanatoria regionale di immobili non conformi e resi inagibili dagli eventi sismici del 1997, nella regione Umbria, nella parte in cui prevede la conformità del bene allo strumento urbanistico vigente nel solo momento della presentazione della domanda di "regolarizzazione", Corte cost., 12 maggio 2023, n. 93 (oggetto della News UM in data 15 giugno 2023), alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento;
- dd2) quanto a silenzio-rigetto, obbligo di motivazione, contraddittorio procedimentale e onere della prova, Corte cost., 16 marzo 2023, n. 42 (oggetto della News UM in data 7 aprile 2023), alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento;

- ee) sul termine di applicabilità della sanzione pecuniaria, v. Cons. giust. amm. sic., sez. riun., parere 27 dicembre 2022, n. 629;
- ff) sui criteri di quantificazione della fiscalizzazione dell'abuso, cfr. News UM n. 111 del 19 settembre 2023 a Cons. Stato, sez. II, ordinanza 13 luglio 2023, n. 6865;
- gg) sul perimetro della responsabilità del nudo proprietario: T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 17 maggio 2022, n. 1612, secondo cui:
- gg1) *“la responsabilità dei nudi proprietari può sorgere solo nel caso in cui essi siano responsabili dell'abuso ovvero quando, avendo essi la disponibilità ed il possesso del bene o avendoli successivamente acquisiti, non abbiano provveduto alla demolizione”*;
- gg2) di contro, *“la sanzione pecuniaria di cui trattasi non può [...] trovare applicazione nei confronti del proprietario non responsabile dell'abuso e che non abbia il possesso del bene per poter procedere alla demolizione”*.