

Ordine di demolizione, quando la sanzione pecuniaria per inottemperanza è massima?

La sanzione pecuniaria per l'inottemperanza dell'ordine di demolizione ha importo compreso tra 2 mila e 20 mila euro. Quando è irrogata nella misura massima? Varia in relazione all'entità dell'abuso oppure no?

Mario Petrulli - 24 ottobre 2022

L'art 31, comma 4-bis, del [Testo Unico Edilizia](#) dispone che "L'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una **sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 euro e 20.000 euro**, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti. La sanzione, in caso di abusi realizzati sulle aree e sugli edifici di cui al comma 2 dell'articolo 27, ivi comprese le aree soggette a **rischio idrogeologico** elevato o molto elevato, è sempre irrogata nella **misura massima**. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento sanzionatorio, fatte salve le responsabilità penali, costituisce elemento di valutazione della performance individuale nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente".

La norma è spesso oggetto di interventi da parte della giurisprudenza [1] e anche nella scorsa settimana due sentenze hanno ribadito utili indicazioni sulla corretta operatività della disposizione.

Il **TAR Piemonte, sez. II, nella sent. 12 ottobre 2022, n. 843**, ha evidenziato che la sanzione pecuniaria deve essere irrogata nella misura massima di euro 20.000 se gli abusi sono realizzati su aree vincolate ai sensi del Decreto Legislativo n. 42/2004 [2] o inedificabili (cfr. richiamo all'art. 27, co. 2) o a rischio idrogeologico elevato. Nel caso specifico detta situazione era riscontrabile, visto che l'area su cui ricadevano le opere era soggetta a vincolo ambientale-paesaggistico per le acque pubbliche, inedificabile in quanto ricadente in fascia di rispetto fluviale e a rischio idrogeologico.

I giudici torinesi hanno, altresì, evidenziato che l'ufficio tecnico comunale, in tali casi, era conseguentemente tenuto, senza alcun margine di discrezionalità e senza alcun onere motivazionale, ad applicare la sanzione pecuniaria massima.

Anche il **TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, nella sent. 12 ottobre 2022, n. 768**, ha evidenziato che la determinazione della sanzione nella massima misura è fissata direttamente dal legislatore e non residua alla P.A. alcuna discrezionalità al riguardo, in quanto è volta a punire non tanto la realizzazione dell'abuso edilizio in sé considerato (che renderebbe rilevante la consistenza e l'entità dello stesso), bensì unicamente la mancata spontanea ottemperanza [3] all'ordine di demolizione legittimamente impartito dalla P.A. per opere abusivamente realizzate in zona vincolata.

Per cui, in tale prospettiva, la condotta omissiva che si intende punire risulta identica sia nel caso di abusi edilizi macroscopici, sia nell'ipotesi di abusi più modesti, dato che il disvalore del comportamento punito è appunto la mera inottemperanza all'ingiunzione di ripristino, considerato che la funzione di tale sanzione è quella di tenere economicamente indenne il Comune delle spese di ripristino conseguenti alle ordinanze di demolizione non eseguite, consentendo la provvista delle risorse necessarie, senza dovere anticipare le relative somme per poi rivalersi sul responsabile dell'abuso e senza dover sopportare il rischio di insolvenza dello stesso [4].

I giudici bolognesi hanno evidenziato altri due aspetti rilevanti:

- la notifica all'interessato dell'accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione a demolire è richiesta solo per il perfezionamento della trascrizione dell'acquisizione del bene al patrimonio comunale, mentre nella presente fattispecie al fine della irrogazione della sanzione di che trattasi rileva unicamente l'inottemperanza all'ordine ripristinatorio [5];
- la circostanza dell'avvenuta realizzazione dell'abuso su suolo demaniale (nel caso specifico, infatti, l'autore dell'abuso era titolare di una [concessione demaniale marittima](#)) non impedisce certo l'applicazione della sanzione, la quale ha ambito oggettivo di applicazione del tutto generale [6].

[1] Ad esempio, il TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, nella sent. 8 luglio 2020, n. 1243, ha evidenziato che *“Il termine di prescrizione del credito comunale per la sanzione ex art. 31, comma 4-bis, d.P.R. n. 380/2001 non decorre dalla data di accertamento dell’esistenza dell’abuso o dell’inottemperanza, ma solo dalla demolizione: infatti, avendo la sanzione per oggetto un comportamento omissivo di natura permanente, la violazione permane fino alla demolizione degli abusi, impedendo la decorrenza del termine di prescrizione (TAR Lombardia, Milano, sez. II, sent. 4 dicembre 2019, n. 2588). Non è neanche richiesta alcuna motivazione circa la sussistenza di un interesse pubblico nell’adozione del provvedimento impugnato, poiché lo stesso è atto strettamente vincolato e dovuto al ricorrere del presupposto dell’inottemperanza all’ordinanza di demolizione (TAR Liguria, sez. I, sent. 5 dicembre 2017, n. 907)”*.

[2] Codice dei beni culturali e del paesaggio.

[3] Secondo TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 15 giugno 2022, n. 1705: *“L’accertamento dell’inottemperanza all’ingiunzione di demolizione – che costituisce il presupposto per l’acquisizione del bene al patrimonio comunale e per l’applicazione della sanzione pecuniaria – non può essere contenuto in un verbale di sopralluogo dei luoghi, il quale ha valore unicamente endo-procedimentale, strumentale alle successive determinazioni dell’ente locale ed ha efficacia meramente dichiarativa delle operazioni effettuate dalla polizia municipale, alla quale non è attribuita la competenza all’adozione di atti di amministrazione attiva, all’uopo occorrendo che la competente autorità amministrativa faccia proprio l’esito delle predette operazioni attraverso un formale atto di accertamento (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 13 gennaio 2022, n. 90; 18 gennaio 2021, n. 138; 13 gennaio 2020, n. 53)”*.

[4] TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 27 ottobre 2021, n. 2252: *“L’irrogazione della sanzione prevista dall’art. 31, comma 4-bis, del Testo Unico Edilizia per l’inadempimento dell’ordine di demolizione è un atto del tutto vincolato alla constatazione dell’inadempimento ad opera dei responsabili, come tali qualificati nell’ordine demolitorio e prescinde dal requisito soggettivo della colpevolezza, avendo lo scopo di fornire all’amministrazione la provvista patrimoniale per procedere al ripristino, senza necessità di anticipare le relative somme (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 28 agosto 2017, n. 4146); – ciò che viene sanzionato dal comma 4-bis dell’art. 31 non è la realizzazione dell’abuso edilizio in sé, bensì unicamente la mancata spontanea ottemperanza all’ordine di demolizione, ossia una condotta omissiva (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 10 luglio 2018, n. 1057)”*; TAR Toscana, sez. III, sent. 5 maggio 2020, n. 536: *“Com’è noto, la previsione di una sanzione pecuniaria per il caso di inosservanza dell’ingiunzione a demolire è stata introdotta dal d.l. n. 133/2014 mediante l’aggiunta di un comma 4-bis all’art. 31 del Testo Unico Edilizia (d.P.R. n. 380/2001). La sanzione, che il cui ammontare è stabilito dalla norma in un importo compreso tra 2.000,00 e 20.000,00 euro, ha lo scopo di tenere le amministrazioni comunali indenni dalle spese occorrenti per l’esecuzione coattiva delle demolizioni rimaste ineseguite, e non è riferita all’abuso edilizio in sé considerato, quanto alla condotta inadempiente del destinatario dell’ordine di demolizione”*.

[5] *Ex multis* TAR Campania Salerno sez. II, sent. 11 giugno 2019, n. 975.

[6] In realtà, tale aspetto è oggetto di contrasti giurisprudenziali: secondo il TAR Campania, Napoli, sez. II, sent. 31 luglio 2020, n. 3442, *“La sanzione pecuniaria prevista dall’art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380/2001 in materia di interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali è applicabile solo nel caso di mancata esecuzione delle ordinanze di demolizione emesse in base a tale articolo, ma giammai nell’ipotesi di inottemperanza a provvedimenti demolitori che trovano fondamento dell’art. 35 dello stesso d.P.R., riguardanti gli interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici. Infatti, l’art. 35 del d.P.R. n. 380/2001 dispone che, qualora sia accertata la realizzazione di interventi in assenza di permesso di costruire, ovvero in totale o parziale difformità dal medesimo, su suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici, debba essere ordinata al responsabile dell’abuso la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi. Tale disciplina, che si diversifica rispetto a quella ordinaria dettata dall’art. 31 dello stesso d.P.R. e che non prevede affatto l’irrogazione di sanzioni pecuniarie aggiuntive, trova la sua differente giustificazione nella peculiare gravità della condotta sanzionata, che riguarda la costruzione di opere abusive su suoli pubblici, insuscettibili di essere acquisite al patrimonio comunale (cfr. TAR Abruzzo Pescara, Sez. I, 14 gennaio 2010 n. 23; TAR Campania Napoli, Sez. III, 23 gennaio 2009 n. 364). In sintesi, va affermato che è impropria la comminatoria della sanzione pecuniaria ex art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380/2001 in caso di inottemperanza ad ordinanza di demolizione ex art. 35 dello stesso d.P.R., la quale ordinanza è soggetta a trattamento normativo diverso che non contempla misure coercitive di tipo pecuniario”*.