biblus.acca.it

BibLus

Pubblicato il 19/11/2026

N. 08444 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 0****/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale **** del 2024, proposto da signor **** ****, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Pellegrini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Federica Scafarelli in ****, via ****;

contro

Comune di ****, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Manzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in ****, via ****;

nei confronti

Regione del Veneto- Area Tutela e Sviluppo del Territorio – Unità Organizzativa Servizi Forestali – Ufficio di Treviso e Venezia e Agenzia Veneta per i Pagamenti (AVEPA) -Sportello Unico Agricolo Interprovinciale di Belluno e Treviso, non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione Seconda) n. 514 del 18 marzo 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di ****; Visti tutti gli atti della causa;
Visto l'art. 87, comma 4-bis, c.p.a.;
Relatore nella udienza smaltimento del giorno 9 novembre 2026 il Cons. Carmelina Addesso e uditi per le parti gli avvocati Mara Busolin, in sostituzione dell'avv. Vincenzo Pellegrini, e Andrea Manzi.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del giudizio sono: i) il provvedimento prot. n. **** del 24 maggio 2023, con il quale il Comune di ****, accertata l'inottemperanza all'ordinanza n. **** del 21 settembre 2022, ha irrogato al signor **** **** la sanzione pecuniaria di euro 20.000,00, precisando che l'accertamento costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari delle aree interessate dagli abusi; ii) il verbale di accertamento dell'inottemperanza del 24 marzo 2023; iii) l'ordinanza di rimessione in pristino dello stato dei luoghi n. **** del 21 settembre 2022; iv) il diniego di proroga del termine per ottemperare del 17 aprile 2023.
2. Il signor **** **** è proprietario, in località ****, di un compendio agricolo di circa 130 ettari, interamente sottoposto a vincolo idrogeologico e in parte compreso nella core zone del sito UNESCO «Le Colline del Prosecco di Conegliano e Valdobbiadene». Una fascia di terreno lungo il Rio Monte Stella ricade in un sito della Rete Natura 2000 ed è in parte soggetta a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. g), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.
3. In data 22 marzo 2022 il personale del Comune, dei Carabinieri forestali e della Regione del Veneto ha effettuato un sopralluogo su trentacinque particelle dei fogli **** e ****, tra le quali il mappale n. **** del foglio ****, e vi ha riscontrato l'esecuzione, in assenza di titolo, di sbancamenti, riempimenti e movimenti di terra con alterazione della morfologia del suolo, dell'eliminazione di aree boscate, di un nuovo vigneto, di una nuova viabilità interpoderale e dell'allargamento di quella esistente, di ciglioni e terrazzamenti, di una rete di drenaggio, di un muro di sostegno in calcestruzzo e del riempimento di scarpate e vallecole con materiale inerte, su una superficie di circa 55.000 mq e con la movimentazione di circa 12.000 mc di materiale.
4. Con nota del 7 aprile 2022 il Comune ha comunicato all'interessato l'avvio del procedimento, elencando gli interventi riscontrati e avvertendo che, in mancanza di chiarimenti, avrebbe proceduto «a termini di Legge per il

definitivo accertamento ed eventuale repressione dell'illecito in oggetto». Il signor **** **** ha presentato deduzioni il 5 maggio 2022, chiedendo sessanta giorni per presentare un progetto corredato dagli studi geologici e agronomici. Il 13 maggio 2022 sono stati rilevati ulteriori movimenti di terra, sospesi con l'ordinanza n. **** del 16 maggio 2022.

5. Con l'ordinanza n. **** del 21 settembre 2022, notificata lo stesso giorno, il Comune, dato atto che il termine chiesto dall'interessato era decorso senza che fosse stata prodotta alcuna documentazione, e accolte in parte le sue deduzioni (quanto ai fabbricati collabenti e al materiale fine depositato nel corso d'acqua), ha ordinato, ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001, di eseguire entro centottanta giorni la rimessione in pristino con riferimento a otto interventi analiticamente elencati. Ha prescritto, tra l'altro, la ricostituzione della morfologia originaria e della superficie boscata, secondo la planimetria allegata alla nota regionale del 22 aprile 2022, l'eliminazione del vigneto, dei ciglioni, dei terrazzamenti e del muro di sostegno, il ripristino della viabilità preesistente e l'asporto del materiale riportato.

6. Con nota del 17 ottobre 2022 l'Unità organizzativa Servizi forestali della Regione, competente per il vincolo idrogeologico, ha invitato l'interessato a presentare, entro il «termine perentorio» di centottanta giorni dalla notifica dell'ordinanza, un progetto di ripristino che prevedesse la messa a dimora di piante su 13.520 mq e il ripristino dei movimenti di terra su 35.050 mq, precisando che nel frattempo non avrebbe dovuto essere eseguito alcun lavoro e facendo salve le competenze comunali.

7. Il termine è scaduto il 20 marzo 2023 senza che l'interessato avesse eseguito alcun intervento o presentato il progetto, come accertato nel sopralluogo del 24 marzo 2023. L'istanza di proroga del termine per ottemperare, trasmessa dal signor **** **** il 7 aprile 2023, è stata respinta dal Comune, con nota del 17 aprile 2023, perché presentata dopo la scadenza del medesimo. Con il provvedimento del 24 maggio 2023 il Comune ha quindi irrogato la sanzione pecuniaria nella misura massima, trattandosi di area vincolata, precisando che l'accertamento costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari delle aree interessate dagli abusi.

8. Il signor **** **** ha impugnato tali atti dinanzi al T.a.r. per il Veneto con ricorso notificato il 24 luglio 2023, articolando le censure poi riproposte in appello.

9. Con la sentenza n. 514 del 18 marzo 2024 il T.a.r. ha dichiarato il ricorso irricevibile nella parte rivolta contro l'ordinanza di ripristino, impugnata oltre il termine per l'azione di annullamento e oltre quello fissato

dall'art. 31, comma 4, c.p.a. per la domanda di nullità, che comunque non sussisteva. Ha respinto per il resto il ricorso, ritenendo che: a) l'art. 31 del d.P.R. 380 del 2001 si applica anche ai movimenti di terra che incidono profondamente sull'assetto del territorio; b) l'effetto acquisitivo discende dalla legge anche in mancanza dell'avviso; c) è stata rispettata la sequenza procedimentale delineata dall'Adunanza plenaria con la sentenza n. 16 del 2023; d) le opere contestate costituiscono nuove costruzioni, soggette a permesso di costruire; e) l'area acquisita è individuata dai dati catastali e dai rilievi regionali.

10. Il signor **** **** ha interposto appello, articolando sei motivi di gravame con cui deduce:

I. Error in judicando; violazione dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001, dell'art. 21-septies della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 1418 c.c. Il ricorso era rivolto al solo provvedimento del 24 maggio 2023, fondato su un atto presupposto nullo; il termine per far valere la nullità decorrerebbe dalla piena percezione della lesività dell'ordinanza; l'ordinanza sarebbe, infine, nulla per indeterminatezza delle opere e delle modalità del ripristino.

II. Error in judicando; violazione dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001, dell'art. 25 Cost. e dell'art. 7 CEDU. L'acquisizione, sanzione sostanzialmente penale, non potrebbe essere estesa a interventi privi di area di sedime e di superficie utile, né all'inottemperanza ad un ordine di ripristino; in subordine, è sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 3 e 4, per violazione degli artt. 23 e 25 Cost.; l'acquisizione non potrebbe, comunque, conseguire alla mancata presentazione di un progetto di ripristino.

III. Error in judicando; violazione dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 e degli artt. 1 e 3 della legge n. 241 del 1990. L'avviso previsto dall'art. 31, comma 2, sarebbe elemento costitutivo della fattispecie acquisitiva; le aree sarebbero indeterminate; l'appellante si sarebbe attivato con diligenza, a fronte di un quadro reso incerto dalla nota regionale del 17 ottobre 2022.

IV. Error in judicando; violazione dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 sotto il profilo della sequenza procedimentale e del contraddittorio, per la mancata notifica del verbale del 24 marzo 2023, l'omessa verifica dell'imputabilità dell'inottemperanza, che sarebbe dipesa dal divieto di eseguire lavori imposto dalla Regione, e il mancato coinvolgimento di quest'ultima; illegittimità del diniego di proroga.

V. Error in judicando; violazione degli artt. 6 e 10 del d.P.R. n. 380 del 2001 e dell'art. 76 della legge regionale del Veneto 27 giugno 1985, n. 61. Gli interventi (ripristino del vigneto danneggiato dalle frane, manutenzione della

strada interpoderale, rete di drenaggio) avrebbero natura agricola e non richiederebbero il permesso di costruire.
VI. Error in judicando; violazione dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 e della legge n. 241 del 1990. Le aree acquisite sarebbero indicate per interi mappali, senza perimetrazione delle opere, e il mappale n. **** sarebbe interessato dall'abuso solo in minima parte.
11. Il Comune di **** si è costituito in giudizio, riproponendo ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. le eccezioni e le difese del primo grado, insistendo per il rigetto dell'appello.
11.1. Con memorie depositate in data 9 e 19 ottobre 2026 l'appellante ha esteso la questione di legittimità costituzionale al comma 4-bis dell'art. 31 e agli artt. 3, 24, 42, 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1.
12. All'udienza di smaltimento del 9 novembre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.
13. L'appello è infondato.
14. Con il primo motivo l'appellante sostiene che: i) il ricorso di primo grado era rivolto al solo provvedimento di irrogazione della sanzione e di acquisizione del 24 maggio 2023, viziato in via derivata per nullità dell'ordinanza presupposta; ii) il termine per far valere la nullità decorrerebbe soltanto dalla conoscenza dell'atto acquisitivo; iii) l'ordinanza sarebbe nulla per indeterminatezza dell'oggetto.
14.1. Il motivo è infondato.
15. Ai sensi dell'art. 21-septies della legge 7 agosto 1990, n. 241, il provvedimento amministrativo è nullo, tra l'altro, se manca degli elementi essenziali. Le ipotesi di nullità sono tassative e, quanto all'oggetto, il vizio ricorre soltanto quando l'atto non consente di identificare la realtà materiale o giuridica su cui è destinato a incidere. L'oggetto dell'ordinanza prevista dall'art. 31, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 è costituito dalle opere abusive da rimuovere e dai luoghi su cui esse insistono; non lo è, invece, l'indicazione dell'area da acquisire, la cui mancanza non rende neppure illegittima l'ordinanza, potendo l'area essere individuata con l'atto di accertamento dell'inottemperanza (Cons. Stato, Ad. plen., 11 ottobre 2023, n. 16). A maggior ragione, siffatta omissione non costituisce causa di nullità del provvedimento.
15.1. L'ordinanza n. **** del 2022 non è nulla poiché: a) descrive puntualmente le opere di cui ordina la rimozione, già elencate al punto 3 della medesima; b) indica le ragioni della loro abusività, trattandosi di trasformazioni permanenti del territorio eseguite senza titolo edilizio e

paesaggistico in un'area vincolata e compresa nel sito UNESCO; c) individua le aree con gli estremi catastali e specifica le operazioni di ripristino, fino alla superficie boscata da ricostituire. Il destinatario sapeva, dunque, che cosa doveva rimuovere, dove e perché.

15.2. Esclusa la nullità, l'ordinanza, notificata il 21 settembre 2022, poteva essere contestata soltanto con l'azione di annullamento nel termine di sessanta giorni, e il ricorso, notificato il 24 luglio 2023, è palesemente tardivo. Anche la domanda di accertamento della nullità sarebbe tardiva, perché proposta oltre il termine di centottanta giorni previsto dall'art. 31, comma 4, c.p.a., come ha rilevato il T.a.r. con statuizione non specificamente contestata. Divenuta inoppugnabile l'ordinanza, la qualificazione delle opere come abusive non può più essere rimessa in discussione impugnando l'atto di acquisizione, censurabile soltanto per vizi propri (Ad. plen. n. 16 del 2023).

16. Quanto alla censura sub i), il vizio dedotto non è proprio del provvedimento acquisitivo, ma dell'atto presupposto, e non può essere fatto valere impugnando l'atto consequenziale, con una chiara elusione del termine decadenziale di impugnazione; il ricorso di primo grado, del resto, estendeva l'impugnazione all'ordinanza «per quanto occorra» ad evidenziare un'illegittimità (derivata) dell'atto di acquisizione. Per la stessa ragione non vi è spazio per il rilievo d'ufficio della nullità, sollecitato nelle memorie.

17. Quanto alla censura sub ii), la lesività dell'ordinanza era percepibile sin dalla notifica. L'ordinanza di demolizione conclude la prima fase del procedimento repressivo, qualificando le opere come abusive e imponendone la rimozione, mentre l'accertamento dell'inottemperanza ne costituisce il successivo sviluppo vincolato (Ad. plen. n. 16 del 2023).

17.1. Nel caso di specie, l'ordinanza richiamava l'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001, che ricollega espressamente all'inottemperanza l'effetto acquisitivo, la cui ignoranza non è invocabile se non nei limiti dell'errore inevitabile, nemmeno allegato.

17.2. Né l'ordinanza può essere qualificata come atto endoprocedimentale, preordinato alla presentazione di un progetto di ripristino. Essa dispone la rimessione in pristino entro centottanta giorni, precisando che questa «dovrà obbligatoriamente prevedere» le operazioni specificamente indicate, senza subordinarla ad alcun ulteriore assenso; dà atto che il termine già concesso per la presentazione di elaborati progettuali era inutilmente decorso e reca l'indicazione dei mezzi e dei termini di impugnazione, propri dei provvedimenti immediatamente lesivi.

17.3. Non depone in senso contrario la nota regionale del 17 ottobre 2022, che, nel richiedere il progetto entro il «termine perentorio» decorrente dalla

notifica dell'ordinanza e nel fare salve le competenze comunali, presupponeva l'efficacia dell'ordinanza stessa e si collocava sul piano delle modalità esecutive dell'ordine già impartito.
18. Quanto alla censura sub iii), è sufficiente richiamare quanto osservato al punto 15.1. Il rinvio alla documentazione disponibile per ricostruire la morfologia originaria non rende indeterminato l'ordine di ripristino, ma individua le fonti da cui desumere il pregresso stato dei luoghi che è comunque ben noto a chi ha eseguito i lavori, alterandolo.
A diverse conclusioni non conducono le sentenze del T.a.r. Piemonte n. 381 del 2015 e del T.a.r. Campania n. 2882 del 2015, citate dall'appellante, le quali affermano la nullità dell'atto privo di un oggetto identificabile, laddove il provvedimento impugnato individua invece analiticamente le opere abusivamente realizzate.
19. Alla luce delle considerazioni che precedono, il primo motivo di appello deve essere respinto.
20. Con il secondo motivo l'appellante sostiene che: i) l'art. 31, commi 3 e 4, del d.P.R. 380 del 2001 riguarderebbe soltanto gli organismi edilizi e l'inottemperanza all'ordine di demolizione, non a quello di ripristino; ii) l'acquisizione, di natura sostanzialmente penale, non potrebbe essere estesa in via interpretativa agli interventi che non consistono in organismi edilizi; iii) diversamente intesa, la norma sarebbe costituzionalmente illegittima; iv) l'acquisizione non potrebbe conseguire alla mancata presentazione di un progetto di ripristino.
20.1. Le censure non colgono nel segno.
21. L'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 non ha un ambito applicativo ristretto ai soli organismi edilizi. La sua rubrica si riferisce, in via generale, agli «interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali», mentre la nozione di «organismo edilizio» compare soltanto nel comma 1, per definire la fattispecie di abuso costituita dagli interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire, e non per delimitare il campo di applicazione dell'intera disposizione.
21.1. Il comma 2 prevede, infatti, che il dirigente ingiunga la «rimozione o demolizione» delle opere abusive, genericamente intese; il comma 3 dispone l'acquisizione gratuita del bene e dell'area di sedime qualora il responsabile non provveda «alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi» nel termine assegnato; il comma 4, nel riferirsi all'«ingiunzione a demolire», rinvia all'ingiunzione del comma 2, che ha ad oggetto sia la demolizione (se si tratta di manufatti) sia la rimozione (se si tratta opere diverse) degli abusi, oltre che il ripristino dello stato dei luoghi.

Non si rinviene alcuna limitazione dell'ambito applicativo della disposizione alle sole opere abusive consistenti in edificazione di manufatti, sicché la lettura proposta dall'appellante si risolve in una limitazione priva di riscontro normativo e incompatibile con la finalità repressiva della disposizione.
21.2. Presupposto applicativo dell'art. 31 è, pertanto, qualsiasi intervento soggetto a permesso di costruire ed eseguito in assenza del relativo titolo. L'Adunanza plenaria ha chiarito che vi rientra ogni opera idonea a incidere in modo significativo sull'assetto del territorio, mediante una stabile trasformazione dello stato dei luoghi, compresi movimenti di terra privi di volumetria e muri di contenimento di rilevanti dimensioni, e ha ricondotto all'art. 31 l'ordine di ripristino mediante eliminazione di scavi e sbancamenti abusivi, pur in assenza di qualsivoglia volume edilizio (Cons. Stato, Ad. plen., 30 luglio 2024, n. 14).
21.3. L'acquisizione gratuita opera, quindi, anche per le trasformazioni materiali del territorio diverse dalla realizzazione di un organismo edilizio, e si produce ipso iure alla scadenza del termine assegnato, mentre il successivo accertamento dell'inottemperanza ha natura meramente dichiarativa (Ad. plen. n. 16 del 2023). Quando l'abuso consiste nella movimentazione e trasformazione del suolo, il bene abusivo coincide con la porzione di territorio trasformata, che ne costituisce anche il sedime; il limite del decuplo della superficie utile riguarda, invece, la sola area ulteriore da acquisire e non è elemento costitutivo della fattispecie.
22. L'applicazione dell'art. 31 a tali interventi discende, dunque, dalla lettera della disposizione e non da una sua interpretazione estensiva o analogica. Il divieto di analogia, del resto, riguarda le norme incriminatrici e le sanzioni di natura punitiva, mentre l'ordine di rimessione in pristino è una sanzione reale con funzione ripristinatoria, che si applica anche al proprietario non responsabile dell'abuso (Ad. plen. n. 16 del 2023; Cons. Stato, sez. II, 25 novembre 2024, n. 9447).
22.1. L'acquisizione è, invece, la conseguenza dell'inottemperanza, che costituisce un autonomo illecito omissivo, di natura afflittiva: ciò non ne restringe l'ambito oggettivo, ma ne richiede l'imputabilità, che presuppone la conoscenza dell'ordine e l'esigibilità della condotta dovuta (Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2023, n. 7145); spetta al destinatario dimostrare l'impossibilità di adempiere (Ad. plen. n. 16 del 2023).
22.2. Le censure sub i) e ii) sono, pertanto, infondate. Gli interventi, per estensione (circa 55.000 mq), quantità di materiale movimentato (circa 12.000 mc) e tipologia, hanno trasformato in modo permanente lo stato dei luoghi e rientrano pienamente nella previsione dell'art. 31. L'appellante, ricevuta la

notifica dell'ordinanza, è rimasto inerte per l'intero termine, doppio rispetto a quello ordinario, ha chiesto la proroga solo dopo la scadenza e non ha allegato alcuna circostanza che gli abbia impedito di adempiere.

23. È infondata anche la censura sub iv). L'acquisizione consegue alla mancata esecuzione dell'ordine di rimessione in pristino, non alla mancata presentazione del progetto, che era anzi l'adempimento necessario, entro lo stesso termine, per eseguire l'ordine nel rispetto del vincolo idrogeologico.

24. Quanto alla censura sub iii), la questione di legittimità costituzionale è manifestamente infondata, anche con riferimento ai parametri evocati soltanto con le memorie conclusive, che vanno comunque esaminati, potendo il dubbio di costituzionalità essere rilevato d'ufficio.

24.1. Quanto agli artt. 23 e 25 Cost., l'art. 31 indica con chiarezza sia la condotta richiesta al destinatario, cioè la rimozione delle opere e il ripristino dei luoghi entro il termine assegnato, sia la conseguenza dell'inosservanza, sicché il destinatario è in grado di prevedere gli effetti della propria inerzia; la misura, inoltre, resta ancorata alle aree interessate dall'abuso anche quando questo non abbia prodotto superficie utile.

24.2. Quanto alla tutela della proprietà, garantita dalla Costituzione e dall'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, essa riguarda le situazioni legittimamente acquisite e non può essere invocata per conservare gli effetti di trasformazioni del territorio realizzate in violazione della disciplina di settore. Le misure repressive degli abusi edilizi, compresa l'acquisizione gratuita conseguente all'inottemperanza, trovano fondamento nella legge, perseguono finalità di governo del territorio e di ripristino della legalità violata e si collocano nel margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati nella regolamentazione dell'uso dei beni (Cons. Stato, sez. II, n. 9447 del 2024).

24.3. Quanto all'art. 7 CEDU, la giurisprudenza europea sulla natura sostanzialmente penale della confisca urbanistica riguarda la confisca disposta dal giudice penale per il reato di lottizzazione abusiva, non l'acquisizione che consegue all'inottemperanza a un ordine amministrativo notificato e rimasto ineseguito per causa imputabile al destinatario (Cons. Stato, sez. VII, 7 luglio 2026, n. 5431; Ad. plen. n. 16 del 2023).

24.4. Quanto, infine, agli artt. 24 e 97 Cost. e all'art. 6 CEDU, l'accertamento dell'inottemperanza costituisce titolo per l'immissione nel possesso solo previa notifica all'interessato, che può contestarlo in giudizio deducendo anche la non imputabilità dell'inadempimento: la mancata notifica del verbale di sopralluogo, atto endoprocedimentale, non comprime dunque il diritto di difesa né le garanzie del giusto procedimento.

25. Alla luce delle considerazioni che precedono, il secondo motivo di appello deve essere respinto.
26. Con il terzo motivo l'appellante lamenta: i) la mancanza, nell'ordinanza, dell'avviso previsto dall'art. 31, comma 2, che costituirebbe elemento costitutivo della fattispecie acquisitiva; ii) la mancata individuazione delle aree da acquisire; iii) la violazione del contraddittorio; iv) l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto non diligente la sua condotta.
26.1. Il motivo è infondato.
27. Le censure sub i) e ii) investono il contenuto dell'ordinanza e sono tardive, per le ragioni esposte nell'esame del primo motivo. Esse sono comunque infondate: la mancata indicazione dell'area non rende illegittima l'ordinanza e l'acquisto si produce per legge alla scadenza del termine (Ad. plen. n. 16 del 2023), sicché l'avviso non è un elemento costitutivo dell'effetto acquisitivo; l'ordinanza, peraltro, richiamava l'art. 31 e indicava le particelle interessate.
28. Quanto alla censura sub iii), il procedimento è stato preceduto dalla comunicazione di avvio del 7 aprile 2022, e l'appellante vi ha partecipato con osservazioni in parte accolte. In ogni caso, trattandosi di attività vincolata, la violazione delle garanzie partecipative non può tradursi in una censura meramente formale, e l'interessato deve indicare gli elementi che avrebbero potuto condurre a un diverso contenuto del provvedimento (Cons. Stato, sez. VII, n. 5431 del 2026), onere nella specie non assolto.
29. Quanto alla censura sub iv), dagli atti non emerge alcuna iniziativa concretamente volta ad adempiere all'ordine entro il termine assegnato: l'affidamento dell'incarico al tecnico, la richiesta di documentazione alla Regione e l'istanza di proroga sono tutti successivi alla sua scadenza. La nota regionale del 17 ottobre 2022, poi, non introduceva alcun elemento di incertezza, limitandosi a confermare l'obbligo di presentare il progetto entro il medesimo termine, senza deroghe o sospensioni; sulla portata del divieto di eseguire lavori ivi contenuto si rinvio a quanto osservato punto 33.
30. Alla luce delle considerazioni che precedono, il terzo motivo di appello deve essere respinto.
31. Con il quarto motivo l'appellante deduce la violazione della sequenza procedimentale prevista dall'art. 31, per: i) la mancata notifica del verbale di sopralluogo del 24 marzo 2023; ii) l'omessa verifica dell'imputabilità dell'inottemperanza, che sarebbe dipesa dal divieto di eseguire lavori imposto dalla Regione; iii) il mancato coinvolgimento della Regione nell'accertamento; iv) l'illegittimità del diniego di proroga.
31.1. Anche tali censure non colgono nel segno.

32. Alla scadenza del termine assegnato con l'ordinanza di demolizione l'amministrazione deve unicamente verificare, mediante sopralluogo, l'avvenuta esecuzione dell'ordine; in caso di inottemperanza, l'acquisizione dell'immobile e dell'area di sedime si produce automaticamente per effetto della legge. La proroga può essere accordata soltanto se richiesta prima della scadenza, dimostrando la concreta volontà di adempiere e obiettive ragioni ostative. Segue la notificazione dell'accertamento dell'inottemperanza, che recepisce gli esiti del sopralluogo (Ad. plen. n. 16 del 2023).

32.1. L'art. 31, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 richiede, dunque, la notificazione dell'accertamento dell'inottemperanza e non anche del verbale di sopralluogo, atto meramente endoprocedimentale e istruttorio, le cui risultanze sono portate a conoscenza dell'interessato con il provvedimento conclusivo che le recepisce.

32.2. Nel caso in esame la sequenza è stata rispettata: scaduto il termine per ottemperare il 20 marzo 2023, il sopralluogo del 24 marzo 2023 ha constatato l'inottemperanza, e il provvedimento del 24 maggio 2023, che fa proprie le risultanze del verbale, è stato notificato all'appellante, che lo ha impugnato. La censura sub i) è dunque infondata.

33. Quanto alla censura sub ii), il divieto di eseguire lavori contenuto nella nota regionale del 17 ottobre 2022 non costituiva un impedimento oggettivo all'adempimento. Letto alla luce dell'oggetto della nota, che riguarda il «ripristino ante quo della superficie forestale», e della sua chiusura, secondo cui «nessun movimento terra, taglio piante e/o riduzione di superficie forestale potrà essere realizzato senza la prescritta autorizzazione», il divieto concerneva soltanto gli interventi rilevanti per il vincolo idrogeologico e forestale, tanto che la nota faceva espressamente salve le competenze comunali. È questa, del resto, l'unica lettura compatibile con il riparto delle competenze, poiché l'ufficio regionale non avrebbe potuto certo inibire l'esecuzione di un'ordinanza comunale.

33.1. Il divieto non impediva, quindi, le altre operazioni prescritte dall'ordinanza, come la demolizione del muro di sostegno in calcestruzzo, che l'appellante non ha neppure intrapreso. Quanto agli interventi soggetti all'autorizzazione regionale, il divieto era correlato all'approvazione di un progetto che l'appellante doveva presentare entro lo stesso termine dell'ordinanza, sicché l'ostacolo poteva essere rimosso con la sua sola collaborazione.

34. Quanto alle censure sub iii) e iv), è sufficiente osservare che: a) l'accertamento dell'inottemperanza a un'ordinanza comunale spetta al Comune, la nota regionale faceva salve le competenze comunali e non vi era

alcun procedimento regionale con il quale coordinarsi, non avendo l'appellante presentato il progetto; b) l'istanza di proroga, presentata il 7 aprile 2023, dopo la scadenza del termine e senza l'indicazione di alcuna ragione oggettiva di impossibilità, non poteva che essere respinta.

35. Alla luce delle considerazioni che precedono, il quarto motivo di appello deve essere respinto.

36. Con il quinto motivo l'appellante sostiene che gli interventi, riconducibili all'attività agricola e alla messa in sicurezza dei terreni dalle frane, non richiedessero il permesso di costruire, esaminando singolarmente il vigneto, la strada interpoderale e la rete di drenaggio.

36.1 Il motivo è sia inammissibile che infondato.

37. La qualificazione degli interventi come abusivi è contenuta nell'ordinanza, ormai inoppugnabile, e non può essere rimessa in discussione in questa sede.

La censura è, comunque, infondata anche nel merito.

37.1. L'art. 6, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380 del 2001 esonera dal titolo edilizio

«i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola», cioè le modificazioni del suolo connesse alla normale conduzione del fondo (Cons. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2021, n. 41), e analoga è la portata dell'art. 76 della legge regionale n. 61 del 1985, che non si estende ai movimenti di terra che sconvolgono la natura dei luoghi. Gli interventi che trasformano in modo significativo e permanente il territorio costituiscono, invece, nuove costruzioni soggette a permesso di costruire (artt. 3, comma 1, lett. e), e 10 del d.P.R. n. 380 del 2001; Ad. plen. n. 14 del 2024).

37.2. La valutazione deve, inoltre, essere condotta sull'intervento nel suo complesso, non sulle singole opere considerate atomisticamente (Cons. Stato, sez. II, 21 gennaio 2026, n. 463; sez. V, 7 ottobre 2024, n. 8032; sez. III, 5 novembre 2024, n. 8795), specie in un'area vincolata (Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2025, n. 9709).

37.3. Nel caso in esame gli interventi realizzati - consistenti in sbancamenti e riempimenti su circa 55.000 mq, con la movimentazione di circa 12.000 mc di materiale, l'eliminazione di oltre 13.000 mq di bosco, una nuova viabilità, ciglioni, terrazzamenti e un muro di sostegno in calcestruzzo, in un'area vincolata e compresa nel sito UNESCO - costituiscono un'evidente e rilevante trasformazione permanente del territorio che richiedeva il permesso di costruire. La visione razionata delle opere proposta dall'appellante ignora proprio ciò che rende rilevante l'intervento, cioè il suo effetto complessivo.

37.4. Per le stesse ragioni non sono pertinenti i precedenti richiamati dall'appellante: la sentenza di questo Consiglio n. 718 del 2015 riguarda le normali modificazioni del terreno inerenti alla pratica agricola e la sentenza del T.a.r. Piemonte n. 1056 del 2018 l'interramento di un singolo tratto di tubazione; la disciplina semplificata dell'autorizzazione paesaggistica, a sua volta, riguarda la manutenzione dei tracciati esistenti, non la realizzazione di nuova viabilità o l'allargamento di quella esistente.
38. Alla luce delle considerazioni che precedono, il quinto motivo di appello deve essere respinto.
39. Con il sesto motivo l'appellante lamenta che le aree acquisite siano state indicate per interi mappali, senza alcuna perimetrazione delle opere, e che il mappale n. **** del foglio ****, esteso circa 20.238 mq, sia interessato dall'abuso soltanto per circa 1.253 mq.
39.1. Anche tale doglianza è priva di pregio.
40. L'area acquisita di diritto deve essere indicata nell'ordinanza; l'atto di accertamento ha natura meramente dichiarativa, salvo che per l'area ulteriore eventualmente individuata per la prima volta con esso. Il limite del decuplo è, peraltro, riferito alla «complessiva superficie utile abusivamente costruita», cioè all'abuso nel suo insieme e all'intera area acquisita.
40.1. Nel caso in esame le aree acquisite sono individuate con gli estremi catastali e coincidono con quelle indicate nell'ordinanza, sicché le contestazioni sulla loro estensione avrebbero dovuto essere proposte con l'impugnazione dell'ordinanza.
41. La censura relativa al mappale n. **** è, comunque, infondata. Il mappale figurava già nell'ordinanza, senza che l'appellante ne contestasse l'inclusione, e il raffronto proposto muove da un parametro errato, perché il decuplo non si applica alla singola particella, ma va commisurato all'estensione complessiva degli interventi, che l'appellante non contesta.
41.1. Il rilievo GPS eseguito dalla Regione nel sopralluogo del 22 marzo 2022, sovrapposto alle ortofoto del 2015 e del 2018, perimetra un'area di intervento di 3,505 ettari. Rapportato a tale superficie, il limite del decuplo consentirebbe l'acquisizione di un'area molte volte superiore all'intero mappale n. ****, né l'appellante ha dimostrato che l'insieme delle aree acquisite lo superi.
41.2. La stima di 1.253 mq, infine, è il frutto di una sovrapposizione grafica, eseguita dalla parte, tra la perimetrazione del verbale di sopralluogo e un estratto della mappa catastale del foglio **** rilasciato il 25 maggio 2018 (documento n. 15 del primo grado), anteriore agli interventi, sul quale è tracciato il perimetro della «parte azienda agricola **** ****», di circa 108

ettari. Tale perimetro delimita la proprietà e non la porzione del mappale interessata dai lavori; la mappa, inoltre, non contiene misurazioni, e le visure allegate non riguardano il mappale n. ****.
41.3. Il documento conferma, invece, che il mappale è contiguo ad altre particelle interessate dagli interventi e forma con esse un unico compendio, coerente con il carattere unitario della trasformazione.
42. Alla luce delle considerazioni che precedono, anche il sesto motivo di appello deve essere respinto.
43. In conclusione, l'appello deve essere respinto.
44. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.
Condanna il signor **** **** al pagamento, in favore del Comune di ****, delle spese del presente grado di giudizio, che si liquidano in euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre spese generali e accessori di legge, se dovuti.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in **** nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2026, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 87, comma 4 bis, c.p.a, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente
F/F Raffaello Sestini, Consigliere
Giovanni Sabbato, Consigliere
Davide Ponte, Consigliere
Carmelina Addesso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE
Carmelina Addesso Fabio Franconiero
IL SEGRETARIO