

Inottemperanza all'ordine di demolizione: il Consiglio di Stato sull'entità della sanzione

La sentenza chiarisce quando la sanzione pecuniaria ex art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 può essere applicata nella misura massima e quando, invece, è necessario motivarne puntualmente la quantificazione

di [Redazione tecnica](#) – 14.04.2026

Una nuova **istanza di sanatoria** presentata dopo l'inottemperanza all'ordine di demolizione può ancora bloccare l'**acquisizione gratuita al patrimonio comunale**?

E, una volta che il Comune ha applicato la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380/2001, può limitarsi a richiamare la norma senza spiegare perché ha scelto proprio l'importo massimo?

A intervenire sulla corretta scansione procedimentale stabilita dal Testo Unico Edilizia in merito alla sanzione demolitoria e alle conseguenze dell'inottemperanza è il **Consiglio di Stato con la sentenza del 13 aprile 2026, n. 2930**.

Se i giudici della Seconda Sezione hanno infatti confermato quasi per intero l'impianto seguito dal Comune e già avallato dal TAR, hanno però ritenuto illegittima la parte del provvedimento relativa alla sanzione **irrogata nella misura massima**. Vediamo perché.

Inottemperanza ordine di demolizione: il Consiglio di Stato sull'entità della sanzione

Il caso riguarda un'ordinanza di demolizione per opere eseguite in difformità dal permesso di costruire e per mutamento di destinazione d'uso, rispetto alla quale il Comune aveva accertato l'inottemperanza e, successivamente, aveva adottato la **determina di acquisizione del bene, dell'area di sedime e di un'ulteriore area**, applicando anche la sanzione amministrativa di 20mila euro.

Solo dopo tale percorso era stata presentata una nuova istanza di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001, dichiarata improcedibile per sopravvenuta acquisizione del bene al patrimonio comunale.

È qui che si colloca il cuore della decisione: il rapporto tra il **termine di 90 giorni previsto dall'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, l'effetto acquisitivo ex lege**, la possibilità di presentare la sanatoria e la funzione del verbale di accertamento dell'inottemperanza.

Art. 31 del Testo Unico Edilizia: cosa succede dopo i 90 giorni e quando scatta l'acquisizione gratuita

Il riferimento principale è l'**art. 31 del Testo Unico Edilizia** che, al comma 3, prevede che se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi entro 90 giorni, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune.

Il comma 4 stabilisce poi che l'accertamento dell'inottemperanza, previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione in possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari.

Il comma 4-bis aggiunge la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 20.000 euro, con **misura massima obbligatoria nei casi indicati dalla norma**.

Sul piano interpretativo, la sentenza si fonda espressamente sui principi fissati dall'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 16/2023**, secondo cui l'inottemperanza all'ordine di demolizione determina un illecito omissivo autonomo e fa scattare l'acquisto *ipso iure* del bene da parte dell'amministrazione allo spirare del termine di 90 giorni; da quel momento, il privato perde la legittimazione a chiedere l'accertamento di conformità, salvo i casi in cui l'istanza sia stata presentata tempestivamente oppure sia dimostrata la non imputabilità dell'inottemperanza.

Sanatoria dopo l'inottemperanza: perché diventa inammissibile dopo i 90 giorni

Nel valutare la questione, Palazzo Spada ha ribadito che, una volta decorso inutilmente il termine di 90 giorni dall'ingiunzione a demolire, l'amministrazione diventa **ipso iure proprietaria del bene abusivo** e il responsabile non è più legittimato a presentare l'istanza di accertamento di conformità.

L'atto di acquisizione ha funzione **meramente dichiarativa**, perché prende atto di un effetto traslativo già verificatosi per legge.

Per questo motivo, la nuova domanda di sanatoria presentata dopo tale momento è improcedibile (**recte: inammissibile per difetto di legittimazione**). Non rileva, a questi fini, che il provvedimento di acquisizione sia stato o meno notificato prima della presentazione dell'istanza: ciò che conta è che l'**effetto acquisitivo si fosse già prodotto**.

Il privato non può quindi utilizzare una domanda tardiva di sanatoria come strumento per riaprire una fase ormai superata, quando il rapporto con il bene si è già estinto per effetto dell'acquisizione legale.

A questo si collega il fatto che il **verbale di accertamento dell'inottemperanza non ha natura provvedimentoale**, ma costituisce il presupposto del successivo provvedimento dichiarativo di acquisizione. In altre parole, la sequenza corretta non richiede un ulteriore "terzo atto" tra verbale e acquisizione: l'accertamento fattuale dell'inottemperanza sorregge direttamente la determina che prende atto dell'avvenuta acquisizione ex lege.

Acquisizione dell'area ulteriore: quando serve motivazione e come deve essere giustificata

Altro chiarimento di rilievo nella decisione attiene alla distinzione tra **area di sedime** e **area ulteriore**.

Per l'area di sedime del manufatto abusivo, il Collegio ha confermato che non occorre una motivazione rafforzata o una minuziosa indicazione catastale quando il bene da acquisire è chiaramente identificabile in quanto coincidente con il sedime dell'opera abusiva.

Diverso è il discorso per l'area ulteriore, perché in questo caso il provvedimento ha una **componente costitutiva** e richiede una motivazione specifica sulla delimitazione e sulla funzionalità dell'acquisizione.

Nel caso esaminato, però, il Consiglio di Stato ha ritenuto sufficiente la motivazione contenuta nella determina comunale, che individuava puntualmente l'ulteriore superficie necessaria per l'accesso e la fascia di rispetto, indicando anche i criteri di calcolo e la planimetria di riferimento.

Sanzione da 20.000 euro: quando è legittima e perché deve essere sempre motivata

Unico punto sul quale il Consiglio ha dato ragione al ricorrente riguarda la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380/2001.

Sul punto, il Collegio ha ricordato che la misura massima è obbligatoria quando l'abuso ricade nelle aree o sugli edifici indicati dalla legge, **ad esempio nei casi espressamente previsti (come quelli richiamati dall'art. 27, comma 2)**.

In questi casi la legge comprime la discrezionalità amministrativa; negli altri, la quantificazione deve essere motivata secondo criteri di congruità e proporzionalità.

Nel caso di specie, il provvedimento comunale si limitava a fissare la sanzione in 20mila euro, richiamando l'art. 31, comma 4-bis, senza spiegare se la misura massima derivasse da un presupposto vincolato oppure da una valutazione discrezionale, né richiamava in modo espresso altri atti dai quali desumere tale giustificazione.

Per i giudici è evidente il **difetto di motivazione**, al quale aveva cercato di sopperire in primo grado il TAR leggendo altri atti del fascicolo, **sostituendosi di fatto all'amministrazione nel fornire una motivazione che doveva emergere dal provvedimento stesso**, o, almeno, da un richiamo per relationem esplicito.

Non si mette quindi in discussione il potere di irrogare la sanzione, né si esclude che il Comune possa arrivare nuovamente alla misura massima, ma tale scelta deve essere **esplicita e giustificata**.

Acquisizione dopo inottemperanza e sanzioni: la decisione del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato ha quindi respinto i motivi di appello diretti a contestare l'improcedibilità della nuova istanza di sanatoria, la legittimità dell'acquisizione gratuita del bene e dell'area di sedime e la sufficienza della motivazione relativa all'ulteriore area acquisita, mentre ha accolto il motivo riguardante la **quantificazione della sanzione pecuniaria nella misura massima**, imponendo al Comune di riesercitare il potere con una motivazione adeguata.

Sul piano operativo, dalla sentenza emergono tre indicazioni molto nette:

- la domanda di sanatoria ex art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 non può essere considerata utilmente proponibile quando, per effetto dell'inottemperanza protratta oltre 90 giorni, il bene è già stato acquisito ex lege al patrimonio comunale;

- il verbale di accertamento dell'inottemperanza non è un provvedimento autonomo, ma il presupposto del successivo atto dichiarativo di acquisizione;
- la sanzione ex art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380/2001 non può essere fissata nella misura massima con un richiamo meramente formale alla norma: occorre chiarire se l'importo massimo sia imposto dalla legge oppure frutto di una valutazione discrezionale.

La decisione consolida un orientamento ormai molto netto sul funzionamento dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, rafforzando l'idea che l'acquisizione gratuita sia un **effetto legale automatico collegato all'inottemperanza protratta oltre 90 giorni**. Questo comporta che il tempo utile per la sanatoria non coincide con il momento in cui il Comune emette o notifica la determina di acquisizione, ma con il momento in cui il privato conserva ancora il titolo a chiedere l'accertamento di conformità. Se quel titolo è già venuto meno per effetto dell'acquisto ex lege, la domanda tardiva non può più produrre alcun effetto utile.

Allo stesso tempo, la natura vincolata e dichiarativa del provvedimento di acquisizione non esonera il Comune da ogni obbligo di motivazione. L'esonero vale per la presa d'atto dell'acquisizione del bene abusivo e della sua area di sedime; quando però l'amministrazione estende l'acquisizione ad aree ulteriori o determina la sanzione pecuniaria, entrano in gioco profili che richiedono un **apparato motivazionale adeguato**.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*