

Ordine di demolizione e abusi edilizi: perché è un atto vincolato e non una sanzione

Il TAR Campania chiarisce natura, motivazione e irrilevanza del tempo nell'ordine di demolizione come misura di ripristino della legalità urbanistico-edilizia

di [Redazione tecnica](#) – 11.02.2026

Qual è la **natura dell'ordine di demolizione**? Si tratta di una **sanzione amministrativa**, di una **sanzione penale** o di una **misura ripristinatoria**? È un atto discrezionale del Comune o un provvedimento dovuto? Il tempo trascorso dall'abuso o l'affidamento del privato possono incidere sulla sua **legittimità**? È necessaria una **motivazione rafforzata** quando l'abuso è risalente nel tempo?

Nella pratica edilizia, l'ordine di demolizione raramente interviene a ridosso della realizzazione dell'abuso. Più spesso arriva a distanza di tempo, quando l'opera è ormai stabilmente inserita nello stato dei luoghi e il privato richiama il decorso degli anni o l'affidamento che ritiene di aver maturato. È in queste situazioni che emergono le maggiori incertezze operative: non tanto sull'esistenza dell'abuso, quanto sulla **natura dell'ordine di demolizione** e sui margini di azione dell'amministrazione.

La **sentenza n. 602 del 2 febbraio 2026 del TAR Campania – Sezione di Napoli** si colloca esattamente in questo contesto e affronta il nodo in modo diretto, offrendo una lettura puntuale dei caratteri giuridici dell'ordine di demolizione e delle sue ricadute sul piano procedimentale.

Ordine di demolizione e abusi edilizi: il caso esaminato dal TAR Campania

La controversia trae origine dall'impugnazione di un'ordinanza comunale con cui era stata ingiunta la demolizione di alcune opere ritenute realizzate in assenza di titolo edilizio. In particolare, il provvedimento riguardava interventi consistenti nella **parziale pavimentazione di un'area esterna** e nella **collocazione di una ringhiera in ferro sormontante un muro in prossimità del cancello di accesso**.

Il ricorrente contestava la legittimità dell'ordinanza sotto diversi profili. In primo luogo, sosteneva la **natura pertinenziale delle opere**, evidenziando l'assenza di incremento del carico urbanistico, di nuova superficie e di nuovo volume, e riconducendo gli interventi all'**edilizia libera** o, al più, al regime della **SCIA**, con conseguente applicabilità della **sanzione pecuniaria ex art. 37 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)** in luogo della demolizione.

Veniva inoltre censurata la **motivazione del provvedimento**, ritenuta carente sia con riferimento alla **qualificazione giuridica dell'intervento**, sia con riguardo al **lungo lasso di tempo trascorso dalla realizzazione delle opere** e all'**affidamento che il privato assumeva di aver maturato**. A tali profili si aggiungevano doglianze di carattere procedimentale, legate all'**omessa comunicazione di avvio del procedimento** e al richiamo, nell'ordinanza, della disciplina di cui all'**art. 27 del Testo Unico Edilizia** anche ai fini dell'irrogazione della sanzione pecuniaria.

In questo contesto, il **TAR Campania** è stato chiamato a verificare se, a fronte delle opere contestate, l'amministrazione avesse correttamente applicato il **regime repressivo demolitorio** e, soprattutto, se l'ordine di demolizione dovesse essere qualificato come **atto vincolato** o richiedesse una **valutazione discrezionale ulteriore**, anche alla luce del tempo trascorso e delle censure motivazionali sollevate.

Il quadro normativo sull'ordine di demolizione nel Testo Unico Edilizia

Per comprendere la decisione dei giudici di primo grado è necessario ricondurre la vicenda all'impianto normativo delineato dal **d.P.R. n. 380/2001**, che disciplina la vigilanza e la repressione degli abusi edilizi attraverso un sistema unitario, fondato su un chiaro rapporto tra accertamento dell'illecito e conseguenze ripristinatorie.

Il punto di partenza è rappresentato dall'**art. 27**, che attribuisce al dirigente comunale un vero e proprio **potere-dovere di vigilanza** sull'attività urbanistico-edilizia. La norma non si limita a riconoscere una facoltà, ma impone all'amministrazione di intervenire ogniqualvolta accerti la realizzazione di opere in violazione della disciplina vigente, attivando i provvedimenti repressivi necessari al ripristino dello stato dei luoghi.

Su questo presupposto si innesta l'**art. 31**, che individua nella **demolizione** la conseguenza ordinaria degli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con **variazioni essenziali**. La

disposizione non configura la demolizione come una misura eventuale o subordinata a valutazioni discrezionali, ma come l'esito fisiologico dell'accertamento dell'abuso edilizio qualificato come grave.

Il richiamo alle variazioni essenziali rinvia, a sua volta, all'**art. 32**, che svolge una funzione di raccordo sistematico, individuando i criteri attraverso i quali l'intervento supera la soglia della mera difformità e viene attratto nel regime repressivo più incisivo previsto dall'**art. 31**.

Diverso è, invece, il quadro delineato dall'**art. 37**, relativo agli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla **SCIA**. In questi casi il legislatore ha previsto un sistema prevalentemente **sanzionatorio-pecuniario**, ferma restando la possibilità di misure ripristinatorie solo laddove ne ricorrano i presupposti. La distinzione tra i due regimi non è meramente formale, ma incide direttamente sulla tipologia di provvedimento che l'amministrazione è tenuta ad adottare.

A completare il sistema interviene l'**art. 41**, che rafforza l'effettività dell'azione repressiva prevedendo il **potere sostitutivo del prefetto** in caso di inerzia comunale, a conferma del carattere non discrezionale dell'intervento demolitorio.

Nel loro insieme, queste disposizioni mostrano come, nel sistema del Testo Unico Edilizia, la demolizione non sia una misura eventuale, ma la conseguenza ordinaria dell'accertamento di determinati abusi edilizi.

Ordine di demolizione come misura ripristinatoria: i principi affermati dal TAR

Muovendo dal quadro normativo delineato dal Testo Unico Edilizia, il **TAR Campania** ha ricostruito la natura dell'ordine di demolizione, chiarendo che si tratta di una **misura ripristinatoria** e non di una sanzione in senso proprio.

Secondo i giudici di primo grado, l'ordine di demolizione non ha una funzione punitiva, ma è finalizzato esclusivamente al **ripristino dell'assetto urbanistico-edilizio violato**. Proprio per questa sua funzione, il provvedimento si colloca nell'ambito degli **atti vincolati**: una volta accertata la realizzazione di opere abusive riconducibili alle ipotesi tipizzate dal legislatore, l'amministrazione non è chiamata a valutare se intervenire, ma è tenuta ad attivare il rimedio previsto dall'ordinamento.

La qualificazione dell'ordine di demolizione come misura ripristinatoria incide direttamente anche sul profilo motivazionale. Non essendo espressione di una scelta discrezionale, il provvedimento non richiede una motivazione rafforzata sull'interesse pubblico concreto e attuale. L'interesse pubblico è già incorporato nella funzione stessa dell'atto, che mira a ricondurre lo stato dei luoghi a conformità con la disciplina urbanistico-edilizia.

Il TAR ha inoltre escluso che il **decorso del tempo** o una prolungata inerzia dell'amministrazione possano incidere sulla natura o sugli effetti dell'ordine di demolizione. In assenza di un titolo edilizio legittimante, l'opera abusiva non può considerarsi "tollerata" né può ritenersi sanata per effetto del semplice trascorrere degli anni, proprio perché la funzione ripristinatoria dell'atto prescinde da valutazioni legate al fattore temporale.

Ordine di demolizione e affidamento del privato: cosa non assume rilievo

Un altro profilo affrontato dalla sentenza riguarda il tema dell'**affidamento del privato**, spesso richiamato quando l'ordine di demolizione interviene a distanza di tempo dalla realizzazione delle opere.

Sul punto, il **TAR Campania** ha chiarito che l'affidamento presuppone, necessariamente, l'esistenza di un **titolo edilizio legittimante** o, comunque, di una situazione giuridica conforme all'ordinamento. In mancanza di un valido titolo abilitativo, l'opera abusiva non è idonea a generare una posizione di affidamento giuridicamente rilevante, neppure se sia rimasta nello stato dei luoghi per un periodo di tempo significativo.

Da questa premessa discende una conseguenza netta sul piano procedimentale. L'amministrazione, una volta accertata la natura abusiva dell'intervento, **non è tenuta a operare un bilanciamento** tra l'interesse pubblico al ripristino della legalità urbanistica e l'interesse del privato alla conservazione dell'opera. Allo stesso modo, non è richiesto di valutare soluzioni alternative alla demolizione, se non nei casi espressamente previsti dalla legge, come quelli in cui risulti ammissibile un accertamento di conformità.

Analisi tecnica: demolizione come misura ripristinatoria e non sanzionatoria

Dal punto di vista tecnico-giuridico, la sentenza si inserisce in un orientamento ormai consolidato che qualifica l'ordine di demolizione come **misura ripristinatoria**, e non come sanzione in senso punitivo. La

distinzione non è solo terminologica, ma incide direttamente sul modo in cui il provvedimento deve essere letto e applicato.

Proprio perché la demolizione non ha natura sanzionatoria, non opera secondo i meccanismi propri delle **sanzioni amministrative**, né richiede una comparazione tra interessi contrapposti. L'amministrazione non è chiamata a valutare se la demolizione sia "eccessiva" rispetto all'abuso, né a ponderare l'interesse pubblico con quello del privato. Ciò che rileva è esclusivamente l'**accertamento dell'abuso** e la **corretta qualificazione dell'intervento** alla luce delle disposizioni del Testo Unico Edilizia.

In questa prospettiva, l'attivazione del meccanismo repressivo previsto dagli **artt. 27 e 31 del d.P.R. 380/2001** non costituisce l'esito di una scelta discrezionale, ma la **conseguenza diretta** dell'accertata violazione. Una volta ricondotto l'intervento alle ipotesi che il legislatore assoggetta al regime demolitorio, l'amministrazione non dispone di margini per soluzioni alternative, salvo quelle espressamente previste dalla legge.

Conclusioni operative: le conferme del TAR Campania

In conclusione, il TAR Campania ha respinto il ricorso, ritenendo legittimo l'ordine di demolizione impugnato.

Dal punto di vista operativo, la decisione si muove lungo coordinate ormai ben definite. L'ordine di demolizione si conferma come **atto dovuto e vincolato**, che consegue direttamente all'accertamento dell'abuso edilizio e non richiede ulteriori valutazioni discrezionali da parte dell'amministrazione. Il **decorso del tempo** dalla realizzazione delle opere non incide sulla legittimità del provvedimento, così come non è idoneo a fondare una posizione di **affidamento giuridicamente rilevante** in assenza di un valido titolo edilizio.

Assume rilievo decisivo, anche in questa pronuncia, la **corretta qualificazione dell'intervento** ai sensi del d.P.R. 380/2001. È da questo passaggio che dipende l'individuazione del regime applicabile e la distinzione tra le ipotesi assoggettate a sanzione pecuniaria e quelle per le quali la demolizione costituisce l'esito ordinario dell'accertamento dell'illecito.

La sentenza si inserisce così in un filone giurisprudenziale che continua a leggere l'ordine di demolizione come strumento di ripristino della legalità urbanistico-edilizia, e non come espressione di una scelta discrezionale dell'amministrazione.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*