

Pubblicato il 16/02/2026

N. 00070/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00127/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 127 del 2025, proposto da T. M. D. M., rappresentata e difesa dall'avvocato M. M. Di D., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Fossacesia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato F. T., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

C. S.r.l., rappresentata e difesa dall'avvocato G. D. M., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

1) del provvedimento denominato “*Notifica dell'accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione n. 13 del 22.11.2019 ex art. 31, comma 4 del DPR 380/2001*”, emesso

dal Comune di Fossacesia (CH), Settore 3° Urbanistica ed Edilizia, il 29.11.2024, con prot. n. 0021198, recapitato alla odierna ricorrente, sig.ra T. M. D. M., con racc. a.r. ricevuta il 03.01.2025;

2) del provvedimento denominato “*Registro Generale n. 18 del 21.1.2025 - Determina del Responsabile del Servizio n. 7 del 21.01.2025*”, emesso dal Settore 3° Urbanistica ed Edilizia del Comune di Fossacesia (CH) il 21.01.2025, prot. n. 0001350, avente ad oggetto: “*Acquisizione al patrimonio comunale, ingiunzione pecuniaria per inottemperanza all’ingiunzione n. 13 del 22.11.2019 del settore III urbanistica ed edilizia, ai sensi dell’art. 31 del DPR 380/01*”, recapitato alla odierna ricorrente, sig.ra T. D. M., con racc. a.r., ricevuta in data 08.02.2025;

3) di ogni altro provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Fossacesia e della società Campedil S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2026 il dott. Giovanni Giardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con ricorso ritualmente notificato la Sig.ra D. M. T. M. ha adito l’intestato Tribunale per annullamento, previa adozione della misura cautelare della sospensione, del provvedimento denominato “*Notifica dell’accertamento dell’inottemperanza all’ingiunzione n. 13 del 22.11.2019 ex art. 31, comma 4 del DPR 380/2001*”, emesso dal Comune di Fossacesia (CH), Settore 3° Urbanistica ed Edilizia, il 29.11.2024, con prot. n. 0021198 e del provvedimento prot. n. 1350 del 21.1.2025 del Settore 3 del Comune di Fossacesia, contenente la determina

del Responsabile dello stesso settore n. 7 del 21.01.2025, a oggetto “*Acquisizione al patrimonio comunale, Ingiunzione sanzione pecuniaria per inottemperanza all’ingiunzione n. 13 del 22.11.20219 del Settore III Urbanistica ed Edilizia, ai sensi dell’art. 31 del DPR 380/01*”, contenente anche l’annullamento della Determina n. 123 del 21.09.2023.

2- In punto di fatto la ricorrente espone di aver acquistato in data in data 30.05.2013 dalla società F.lli S. S.n.c. la piena proprietà dell’appartamento al primo piano censito nel catasto fabbricati del Comune di Fossacesia al foglio part., sub ..., di un locale deposito al piano sotto strada di mq. sette e di un “*posto auto scoperto al piano terra, della consistenza catastale di mq. 27 confinante con Via Lungomare e società venditrice a due lati; riportato nel Catasto fabbricati del Comune di Fossacesia al Foglio particella sub. ...*”.

Va sin da subito precisato sulla medesima particella sono stati realizzati altrettanti posti auto scoperti contraddistinti con diversi sub appartenenti ad altri proprietari nei confronti dei quali il Comune ha adottato gli stessi provvedimenti oggetto dell’odierna impugnativa.

Con nota acquisita al prot.n. 13233 del 29.08.2019, la società C. S.r.l., proprietaria della particella distinta in catasto col n. (sub.), foglio di mappa n..... del Comune di Fossacesia ricadente all’interno del Comparto n. 5 in località Marina, Via S.P. L.e del Comune di Fossacesia, richiedeva al Comune apposito sopralluogo, teso ad accertare l’esistenza e la verifica del titolo edilizio con cui erano stati autorizzati i parcheggi sulla p.lla n..... del foglio di mappa n..... Dagli accertamenti svolti attraverso i dati catastali e gli atti di compravendita (relativi alla medesima particella) emergeva una destinazione a parcheggio (impressa in tali atti di compravendita e catasto) in assenza di titoli abilitativi e in contrasto con la disciplina urbanistica, con

conseguente sottrazione di standard al Comparto urbanistico di riferimento. In particolare, dalla scheda (allegata al PRG) di Comparto 5 risultava che l'area in esame doveva essere destinata a *“verde pubblico attrezzato e spazi pubblici o di uso pubblico pedonali da asservire all'uso pubblico”*. Diversamente il Comune accertava che gli stalli di sosta posti all'interno risultavano accatastati nella categoria C/6 (box per auto) e riteneva sussistere un utilizzo illecito e una trasformazione abusiva di tali aree.

Di talchè l'Ente civico, con ordinanza n. 13 del 2019 ex art.31 del D.P.R. n.380/2001, ingiungeva ai proprietari dei posti macchina di ripristinare lo stato dei luoghi.

Con sentenze nn. 109/23, 110/23 e 113/23, tutte passate in giudicato, questo Tribunale respingeva il ricorso presentato dalla sorella e dalla madre della ricorrente, rilevando il contrasto con la destinazione di PRG sopra indicata, nonché la realizzazione delle opere contestate.

Con determina n. 123 del 21.09.2023 il Comune sospendeva l'efficacia dell'ingiunzione n. 13 del 22.11.2019, sul presupposto che la procedura di costituzione del consorzio al momento risultasse nella fase avanzata di conclusione, e che l'approvazione del Piano di Recupero avrebbe di fatto modificato i profili di criticità emersi nella surrichiamata ingiunzione.

Avverso tale atto la società C. S.r.l. proponeva ricorso, previa sospensione dell'efficacia, presso questo Tribunale che, con ordinanza n. 80/2024 pubblicata il 14.03.2024, accoglieva l'istanza cautelare.

A conclusione di un lungo e complesso iter procedimentale il Comune adottava quindi gli atti oggetto dell'attuale impugnativa con cui: i) accertava la mancata ottemperanza all'ingiunzione n. 13 del 22.11.2019; ii) annullava in autotutela la determina n. 123 del 21.9.2023; iii) disponeva *“l'acquisizione gratuita al patrimonio*

comunale delle aree distinte in catasto al F.... p.lla sub sulle quali insistono posti auto scoperti e quali sedime degli stessi?"; iii) ingiungeva a ogni proprietario il pagamento, in solido, della sanzione amministrativa di € 20.000,00.

3.- Il ricorso è affidato alla denuncia di sei articolate censure con cui si deduce:

“1) In relazione all’acquisizione al patrimonio del Comune dell’area di proprietà dell’esponente: -violazione e falsa applicazione dell’art. 31, commi 2 e 3, del DPR n. 380/2001 - eccesso di potere per travisamento dei fatti, errata valutazione dei presupposti, contraddittorietà tra provvedimenti, ingiustizia manifesta.

2) Sulla irrogazione della sanzione amministrativa di euro 20.000,00: violazione e falsa applicazione degli artt. 31, commi 4 bis, e 27, comma 2, del DPR 380/2001; violazione dell’art. 3 della Legge n. 241/1990; violazione del principio di proporzionalità delle sanzioni amministrative; eccesso di potere per travisamento dei fatti, errata valutazione dei presupposti, ingiustizia manifesta, carenza di motivazione.

3) Violazione e falsa applicazione dell’art. 31, comma 4 bis - Violazione del principio di proporzionalità (così come introdotto dall’ordinamento comunitario). Eccesso di potere per errore sui presupposti e difetto di istruttoria.

4) Abnormità della sanzione adottata - unicità della sanzione in solido e/o riduzione pro quota e/o al minimo edittale

5) Violazione e falsa applicazione degli artt. 31, commi 2, 3 e 4 bis del DPR n. 380/2001. Violazione del principio di buon andamento di cui all’art. 97 della Costituzione e del principio dell’affidamento. Perplessità dell’azione amministrativa. Eccesso di potere per illogicità manifesta, irrazionalità, ingiustizia manifesta, carenza di motivazione.

6) Violazione e falsa applicazione dell’art. 21 nonies della Legge 241/1990. Violazione del principio di buon andamento di cui all’art. 97 della Costituzione e del principio dell’affidamento. Eccesso di potere per illogicità manifesta, irrazionalità, ingiustizia manifesta, carenza di motivazione”.

4.- Si sono costituiti in resistenza al ricorso il Comune di Fossacesia e la società C. s.r.l. che hanno depositato agli atti di causa documenti e memorie con cui hanno contestato sia l'esposizione di fatto che i profili di diritto dedotti e hanno concluso per il rigetto del gravame in quanto privo di merito di fondatezza.

5.- Con ordinanza cautelare n. 102/2025 del 07.04.2025 questo Tribunale ha accolto l'istanza di tutela cautelare per una durata pari a novanta giorni al solo fine di consentire la spontanea esecuzione dell'ordine demolitorio e ha fissato, per la trattazione di merito del ricorso, l'udienza pubblica del 26.09.2025.

6.- Avverso il *dictum* cautelare la controinteressata la società C. s.r.l. ha interposto appello innanzi al Consiglio di Stato che, con ordinanza cautelare n. 2290/2025 del 25.06.2025, ha confermato la misura cautelare disposta in primo grado invitando questo Tribunale a valutare nella sede di merito:

“- gli effetti dell'avvenuta ottemperanza al proprio peculiare dictum cautelare, essendo stata versata in atti la prova dell'avvenuta demolizione delle opere abusive nel (nuovo) termine assegnato alle parti, con susseguente regolarizzazione delle iscrizioni catastali, sicché allo stato l'acquisizione dell'area ex se non parrebbe arrecare alcun giovamento aggiuntivo alla società appellante;

- il fumus di fondatezza delle censure poste a sostegno dell'odierno gravame alla luce dei principi elaborati dall'Adunanza plenaria n. 16 del 2023 e delle decisioni (cautelari e di merito) rese dal T.a.r. e dal Consiglio di Stato (sempre a favore della ditta appellante) nel corso della estenuante vicenda di cui quello in esame costituisce solo il segmento terminale”.

7.- In prossimità dell'udienza di trattazione di merito la controinteressata ha depositato memoria ex art. 73 c.p.a. riportandosi alle conclusioni rassegnate nei propri scritti difensivi e chiedendone l'integrale accoglimento.

8.- All'udienza pubblica del 26 settembre 2025, il Collegio, sentite le parti, ha disposto il rinvio della causa alla udienza pubblica del 30 gennaio 2026, tenuto

conto che erano in corso tentativi per individuare una soluzione conciliativa della vertenza.

9.- In vista della nuova udienza di merito la controinteressata ha depositato ulteriore memoria insistendo per l'accoglimento delle proprie conclusioni.

10.- All'udienza pubblica del 30 gennaio 2026, la causa è stata chiamata e introitata per la decisione.

11.- In via del tutto preliminare occorre dare atto che la ricorrente ha provveduto alla demolizione delle opere abusive e alla conseguente regolarizzazione delle iscrizioni catastali in ottemperanza al *dictum* cautelare impartito da questo Tribunale.

Difatti nella nota del responsabile del Settore 3[^] Urbanistica ed Edilizia del Comune di Fossacesia in data 18.06.2025, versata agli atti del giudizio, “*si evidenzia che i proprietari degli immobili destinatari dell’Ingiunzione n. 13 del 22.11.2019, in data 06.06.2025 prot.n. 10849, hanno prodotto Comunicazione Inizio Lavori Asseverata (C.I.L.A.) - (Prat. 52S-C/25), per la “Riduzione in pristino di un’area già adibita a parcheggi privati in ottemperanza all’Ingiunzione n.13 del 22.11.2019 ex art. 31, comma 4 del DPR 380/2001, emessa dal Comune di Fossacesia (CH), Settore 3^o Urbanistica ed Edilizia”, i cui lavori sono iniziati in data 09.06.2025 ed ultimati il 13.06.2025, come da comunicazione del 16.06.2025 prot. 11427”. Nella medesima nota il responsabile comunale dà atto “che unitamente alla suddetta comunicazione di ultimazione lavori, è stata prodotta documentazione fotografica da cui si evince la completa rimozione della pavimentazione esistente sugli immobili contraddistinti in catasto al foglio di mappa n. 7 p.lle nn. 4177 Sub 2-3-4-5-6-7 e 8, nonché la variazione catastale dei medesimi immobili, da C/6 (posti auto) a F/1 (area urbana)”.*

La spontanea esecuzione dell'ordine demolitorio nel nuovo termine fissato da questo Tribunale ha così evitato l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale

dell'immobile in questione ex art.31, comma 3 del D.P.R. n.380/2001, tenuto conto peraltro - come si avrà modo di illustrare più diffusamente nel prosieguo - dell'assenza di colpa in capo alla ricorrente rispetto alla mancata esecuzione dell'ordine di ripristino nel termine originariamente fissato.

12.- Ciò preliminarmente chiarito, il ricorso è meritevole di positivo apprezzamento per le ragioni appresso specificate.

12.1.- Con la prima doglianza, che si appunta specificamente sull'atto di acquisizione al patrimonio del Comune dell'area di proprietà in questione, si deduce che l'ordinanza n. 13/2019 non recherebbe alcun esplicito avviso delle conseguenze derivanti dall'inottemperanza all'ordine di demolizione e da ciò conseguirebbe l'inoperatività dell'effetto acquisitivo e l'illegittimità del provvedimento n. 7 del 21.01.2025 di accertamento dell'acquisizione del bene al patrimonio comunale.

La censura è fondata.

Nell'ordinanza ingiunzione n. 13/2019 si legge testualmente che l'inottemperanza della stessa avrebbe comportato *“l'irrogazione della sanzione da € 2000 ad € 20.000 come disposto dall'articolo 31 comma 4-bis del DPR 380/2001, salva l'applicazione delle altre misure sanzioni previste dalle norme vigenti”*.

Risulta evidente che l'ordine demolitorio non richiama in maniera esplicita l'applicazione, per il caso di sua mancata esecuzione, anche della sanzione dell'acquisizione di diritto e a titolo gratuito del bene al patrimonio pubblico del Comune ai sensi dell'art. 31, comma 3 del D.P.R. 380/2001.

Tale sanzione, sebbene condivide con la sanzione pecuniaria il suo carattere afflittivo, è ben distinta e autonoma da quest'ultima.

Ai fini dell'operatività della sanzione dell'acquisizione gratuita si rende necessario un preciso avviso all'interessato a garanzia del diritto di proprietà, in

assenza del quale la fattispecie acquisitiva non si concretizza, come avvenuto nel caso di specie.

Sulla base dei principi affermati in giurisprudenza (cfr. T.A.R. Piemonte, sentenza n. 973/2015, confermata da Consiglio di Stato con sentenza n. 3707/2022), a cui il Collegio intende dare continuità, l'art. 31, comma 2, del d.p.r. 380/01, a mente del quale nella ingiunzione di demolizione delle opere abusive il dirigente o il responsabile competente indica l'area oggetto di acquisizione gratuita a favore del comune, deve dunque intendersi nel senso che con l'ingiunzione di demolizione si deve avvisare il responsabile dell'abuso circa il fatto che la mancata rimozione delle opere abusive entro il termine di novanta giorni comporta, a favore del comune, il trasferimento della proprietà del sedime interessato dalle opere abusive nonché dell'ulteriore area necessaria per la realizzazione di opere analoghe, con l'ulteriore precisazione che la mancanza di detto avviso comporta non già l'illegittimità dell'ordine di demolizione quanto, piuttosto, il mancato passaggio del sedime al patrimonio del comune nel caso di mancata rimozione delle opere abusive entro il termine di novanta giorni, dovendosi considerare l'avviso di che trattasi quale elemento costitutivo di questa particolare fattispecie acquisitiva a favore del patrimonio del Comune.

12.2.- In ordine logico va a questo punto scrutinata la quinta censura con cui la ricorrente deduce che l'inottemperanza all'ordine demolitorio non sarebbe a lei imputabile per assenza di colpa, mentre nella vicenda in esame sarebbero riscontrabili comportamenti e atti fuorvianti assunti dal Comune di Fossacesia, il quale avrebbe sempre opinato per l'assenza d'interventi edilizi sull'area in questione qualificabili come opere abusivamente realizzate.

La doglianza è conferente e va pertanto accolta.

Questo Tribunale (T.A.R. Pescara, sentenza 26/05/2025, n. 213) ha di recente avuto cura di rimarcare che la giurisprudenza, in modo condivisibile, interpreta l'art. 31, comma 3 del D.P.R. n. 380 del 2001 nel senso che, poiché l'acquisizione gratuita comunque ha carattere affittivo nei confronti del proprietario, benché la norma non sia a tal proposito esplicita, è comunque richiesta una colpa di quest'ultimo nella mancata esecuzione dell'ordine di ripristino (altrimenti si risolverebbe in una espropriazione senza indennizzo per fine di interesse pubblico).

Tale approccio ermeneutico si pone nel solco tracciato dalla costante giurisprudenza (*ex multis*, T.A.R. Campania Napoli, Sez. VIII, 21/05/2024, n. 3290) secondo cui il provvedimento di acquisizione gratuita emesso a seguito di inottemperanza all'ordine di demolizione dell'abuso edilizio presenta una natura affittiva, di talché è necessario che la mancata demolizione, da intendersi quale illecito omissivo ulteriore rispetto all'originario illecito edilizio costituito dall'abusiva edificazione, sia imputabile al soggetto che subisce la sanzione; questi potrà dimostrare di essersi trovato nella condizione di non aver potuto demolire, ad es., per causa di forza maggiore.

L'onere della prova in merito alla non imputabilità dell'omessa ottemperanza all'ordine di demolizione, come pure è chiarito dall'Adunanza Plenaria n. 16/2023, ricade sul soggetto passivo dell'acquisizione in ossequio al principio di vicinanza della prova.

Anche ai fini dell'applicazione della distinta sanzione pecuniaria è necessario accertare l'imputabilità al destinatario dell'inottemperanza all'ordine demolitorio.

Al riguardo l'Adunanza Plenaria n. 16/2023 ha affermato che il comma 4 bis dell'articolo 31 cit. *“ha dunque previsto una ulteriore sanzione di natura affittiva, 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).

La ratio di tale ulteriore previsione si basa anch'essa sull'esigenza di salvaguardare i valori tutelati dagli articoli 9, 41, 42 e 117 della Costituzione.

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?'

Nella sentenza n. 714/2023 il Consiglio di Stato ha ribadito che “*per l'applicazione delle sanzioni amministrative private della proprietà del bene, che non sono cioè meramente ripristinatorie dell'abuso perpetrato, è necessaria la sussistenza di un elemento soggettivo almeno di carattere colposo da parte del soggetto proprietario che le subisce*” e che “*ancor più precisamente, cioè, deve pur sempre essere accertato che il mancato adempimento sia frutto della volontà del destinatario del provvedimento e non sia legato ... ad altre ragioni ostative*”.

In definitiva, la sanzione pecuniaria in questione ha natura afflittiva, al pari dell'acquisizione gratuita, e soggiace pertanto al principio per il quale deve esservi l'imputabilità dell'illecito omissivo della mancata ottemperanza. Dato appunto il suo carattere sanzionatorio e il suo collegamento con la inottemperanza all'ordine di demolizione (come visto diretto anche al proprietario), implica anch'essa una responsabilità quantomeno per colpa da parte del proprietario, benché non responsabile dell'abuso (T.A.R. Pescara, sentenza 26/05/2025, n. 213).

Applicate le surrichiamate coordinate ermeneutiche al caso di specie rileva il Collegio che l'inottemperanza all'ordine demolitorio non può ritenersi imputabile alla ricorrente, avendo la medesima dimostrato l'assenza di colpa nella vicenda in esame, derivante da una condotta ondivaga e poco chiara del Comune concretizzatasi in indicazioni fuorvianti da parte degli uffici in ordine alle modalità di esecuzione dell'ordinanza di demolizione.

E' stato lo stesso Comune a riscontrare nel caso in esame l'assenza di "*interventi edilizi*" e di "*opere abusivamente realizzate*". Il medesimo Ente civico, come emerge dal gravato provvedimento prot. 1350/2025, ha ritenuto altresì che l'esecuzione dell'ordinanza-ingiunzione potesse avvenire attraverso la mera cessazione dell'utilizzo dell'area per finalità di parcheggio e le variazioni catastali. Inoltre, sul presupposto che non si fosse concretizzata la fattispecie acquisitiva, il Comune ha quindi adottato la determina n. 123/2023 di sospensione degli effetti dell'ordinanza ingiunzione n. 13/2023, ingenerando così un incolpevole affidamento in capo alla ricorrente.

In definitiva, l'acclarata non imputabilità della mancata ottemperanza dell'ordine di demolizione in capo alla ricorrente rende illegittima sia l'acquisizione gratuita, sia l'applicazione della sanzione pecuniaria, stante il loro carattere affittivo.

12.3.- Tenuto conto che il vizio di legittimità testé accertato risulta radicale in base alla sua consistenza oggettiva (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sent. n. 5 del 27 aprile 2015), può prescindersi, in ossequio al principio della ragione più liquida, dall'esame delle restanti censure.

13.- In definitiva, alla luce delle considerazioni sopra esposte, il ricorso è fondato e, conseguentemente, va disposto l'annullamento degli atti impugnati.

14.- Sussistono nondimeno giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti, considerate la complessità e la oggettiva peculiarità della vicenda trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Massimiliano Balloriani, Consigliere

Giovanni Giardino, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Giardino

IL PRESIDENTE
Paolo Passoni

IL SEGRETARIO