

Consiglio di Stato - Sentenza n. 5153/2026

Sezione Settima - Acquisizione al patrimonio ex art. 31 DPR 380/2001 - deposito 26 giugno 2026

Pubblicato il 26/06/2026

N. 05153/2026REG.PROV.COLL.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4484 del 2024, proposto dal Comune di Giugliano in Campania, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Armenante, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Fiorella Titolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Seconda) n. -OMISSIS-/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 10 giugno 2026 il Cons. Maria Grazia Vivarelli e uditi per le parti gli avvocati Francesco Armenante e Mauro Fusco su delega dichiarata dell'avv. Fiorella Titolo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ordinanza -OMISSIS-, il Comune di Giugliano in Campania ingiungeva la demolizione di opere abusive insistenti sull'area sita in via -OMISSIS-, identificate catastalmente al -OMISSIS-.
2. Con verbale n. -OMISSIS-, veniva accertata l'inottemperanza all'ordine demolitorio.
3. Con determina dirigenziale n.-OMISSIS-, l'amministrazione disponeva l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale del compendio immobiliare.
4. Con ricorso al TAR Campania, la società -OMISSIS-impugnava sia l'ordinanza di demolizione -OMISSIS- (relativa alle opere abusivamente realizzate sull'area di cui al fg. -OMISSIS-, del N.C.E.U. del Comune di Giugliano in Campania in Via -OMISSIS-), sia il verbale di inottemperanza, n. -OMISSIS-, sia la conseguenziale determina dirigenziale n.-OMISSIS- di acquisizione al patrimonio

comunale (disposta a fronte del mancato ripristino), articolando le seguenti censure: omessa notifica dell'ordinanza di demolizione -OMISSIS-, con conseguente impossibilità di ripristinare l'abuso in maniera spontanea (I motivo); assenza di una responsabilità diretta, in quanto aveva acquisito l'intero patrimonio immobiliare in data successiva alla realizzazione delle opere abusive (II motivo).

5. Il TAR Campania, con la sentenza n. -OMISSIS- dell'11 marzo 2024, ha accolto parzialmente il ricorso ritenendo fondato il solo 1° motivo per le seguenti ragioni di diritto: 1. «Nel merito, risulta fondato il primo motivo di gravame, con il quale si lamenta la mancata notifica in favore della deducibile dell'ordine di demolizione che costituisce il presupposto della legittima adozione del provvedimento di acquisizione del bene abusivo qui gravato. Deve, in proposito, rilevarsi che la documentazione depositata in giudizio dal Comune resistente non consente di ritenere perfezionatosi il procedimento disciplinato dall'art. 140 c.p.c. per la notifica dell'atto in considerazione: ed infatti, consta agli atti che un primo tentativo di notifica del provvedimento in oggetto è risultato frustrato in quanto all'indirizzo ove è stato effettuato l'accesso il destinatario è risultato «sconosciuto» (cfr. ordinanza nr.-OMISSIS-in allegato alla produzione di parte resistente); parte resistente ha, inoltre, dimostrato che, in seguito, è stato effettuato l'invio di un plico a mezzo raccomandata al Comune di Qualiano, luogo di residenza del legale rappresentante della società (cfr. all. alla produzione di parte resistente). Rileva il Collegio che le modalità osservate e in precedenza descritte non consentono di ritenere perfezionata la notifica in oggetto, posto che l'art. 140 c.p.c. richiede il compimento di tutti gli adempimenti stabiliti dalla norma, e, segnatamente, l'inoltro al destinatario dell'atto di raccomandata con avviso di ricevimento, con cui gli si dà notizia di quanto effettuato. 2. Occorre aggiungere che, quanto dedotto dal Comune resistente in relazione all'avvenuta conoscenza dell'ordinanza di demolizione da parte della società ricorrente in forza del deposito documentale che avrebbe avuto luogo nel processo penale pendente per gli stessi abusi edilizi qui in commento, non è stato dimostrato in alcun modo nel presente processo mediante apposita prova documentale. 3. In ragione di quanto precede il provvedimento di acquisizione del bene abusivo al patrimonio comunale deve essere annullato, non essendo stato provato che il presupposto ordine di demolizione sia stato portato a conoscenza dell'interessata società (impregiudicata l'efficacia di eventuali, diversi, atti di esecuzione posti in essere dalla competente autorità giudiziaria penale).

Per l'effetto veniva annullata la sola determina di acquisizione al patrimonio, in ragione della mancata conoscenza dell'ordine di demolizione ad essa presupposto. Le spese venivano compensate.

6. Avverso tale sentenza, il Comune proponeva il presente appello, limitatamente alla statuizione relativa all'accoglimento in parte qua del ricorso di primo grado, a mezzo del quale ha dedotto: I Error in iudicando. Irragionevolezza. Difetto di istruttoria; II Richieste istruttorie. Acquisizione del fascicolo penale.

7. La società appellata si è costituita in giudizio l'11 giugno 2024, mentre il 29 aprile 2026 ha depositato una memoria, evidenziando in primo luogo l'omessa impugnazione della sentenza nella parte in cui ha dichiarato il mancato perfezionamento della notifica ex art. 140 c.p.c., con conseguente formazione del giudicato su questo punto specifico.

Riguardo la presunta conoscenza dell'abuso in occasione della parallela e connessa vicenda penale, l'ordinanza comunale non sarebbe stata acquisita al fascicolo penale ed ostativo risulterebbe il principio secondo cui «la conoscenza di un atto da parte del legale non può fornire né prova piena della completa conoscenza dell'atto stesso anche da parte del soggetto interessato, né presunzione assoluta di conoscenza della parte» (Consiglio di Stato, Sez. V, nn. 3458/2011 e 7574/2010; Sez. IV, nn. 2236-6365/2008).

L'Adunanza Plenaria n. 16/2023 ha chiarito altresì che l'acquisizione gratuita ex art. 31 TUE debba considerarsi una sanzione autonoma, relativa ad un illecito diverso dalla mera realizzazione dell'abuso e consistente nella mancata ottemperanza, dolosa o colposa, all'ordine di demolizione entro 90 giorni dalla notifica dell'ordinanza stessa.

Sicché, sarebbe del tutto inconferente quanto asserito dal Comune, ossia che, accertata l'abusività e la disponibilità materiale del bene, l'acquisizione sarebbe comunque legittima, ancorché non preceduta da una formale notifica dell'ordine di ripristino.

Logico corollario sarebbe che una condanna penale non possa provare l'avvenuta notifica dell'ordine demolitorio.

8. L'Amministrazione ha depositato la memoria conclusionale il 7 maggio 2026, richiamando in sintesi il contenuto del ricorso d'appello.

9. Alla pubblica udienza del 10 giugno 2026 tenutasi da remoto la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. L'appellante ha proposto un motivo di appello avverso la sentenza del TAR Campania n. -OMISSIS-/2024 con cui si confuta la ricostruzione secondo cui la determina dirigenziale di acquisizione delle opere abusive al patrimonio comunale sarebbe illegittima poiché non preceduta dalla notifica dell'ordinanza di demolizione.

L'appellante si duole del fatto che l'irrogazione della sanzione ripristinatoria non esigerebbe la conoscenza dell'atto mediante notifica formale, bastando la conoscibilità dell'atto stesso. Rileverebbero all'uopo sia la contezza dell'abusività delle opere che la materiale disponibilità delle stesse: ambedue circostanze sussistenti nella fattispecie.

Infatti, la società ha concesso in locazione a terzi l'immobile, ben sapendo della sua abusività alla luce della parallela vicenda penale che lo riguardava.

Fin dalle indagini preliminari era chiaro che la sig.ra -OMISSIS- (rappresentante legale pro tempore della -OMISSIS- al momento dell'ordinanza di demolizione) fosse imputata, da un lato, ai sensi dell'art. 44 TUE, per lo stesso abuso edilizio contestato dal Comune in ambito amministrativo e, dall'altro, per la falsa creazione di un condono relativo al medesimo complesso immobiliare (art. 482 c.p.).

Per di più, la descrizione delle opere abusive contestate dal P.M. coincideva con quella contenuta nell'ordine demolitorio del 2018.

La rappresentante legale della -OMISSIS-, infine, è stata condannata per il reato di abuso edilizio accertato sull'area interessata dal procedimento ripristinatorio, sfociato nell'acquisizione delle opere al patrimonio comunale.

Dirimente è altresì il dato temporale, essendo trascorsi circa 5 anni tra l'inizio delle indagini penali ed il provvedimento di acquisizione, tempo di gran lunga superiore al termine di 90 giorni previsto dal TUE.

Il dedotto vizio di notifica ha sospeso temporaneamente gli effetti dell'ordinanza demolitoria, la cui efficacia è ripresa a decorrere dalla piena conoscenza dell'opera abusiva, ascrivibile all'avviso di inizio delle predette indagini.

L'ordinanza, tra l'altro, è espressamente indicata a p. 10 della sentenza n. -OMISSIS- pronunciata dal Tribunale di Napoli Nord.

2.1 Per quanto detto, chiede, in via istruttoria, di acquisire d'ufficio il fascicolo n. -OMISSIS- del procedimento penale incardinato presso il Tribunale di Napoli Nord, così da poter constatare l'effettiva conoscenza dell'abuso edilizio sul compendio immobiliare di proprietà della società appellata.

3. L'appello è infondato.

Va preliminarmente rilevato, come correttamente eccepito dall'appellato, che il Comune appellante non ha censurato la statuizione relativa al mancato perfezionamento della notifica dell'ordinanza di demolizione ex art. 140 c.p.c., accertata dal TAR. Tale capo della sentenza deve pertanto ritenersi coperto da giudicato interno, con conseguente definitività dell'assenza di una valida notificazione

dell'ordine demolitorio. Ne deriva che la controversia si riduce alla sola verifica della possibilità di sostituire la notifica con una pretesa conoscenza «di fatto» dell'atto.

La tesi del Comune si fonda su una inammissibile equiparazione tra conoscenza dell'abuso edilizio e conoscenza dell'ordine di demolizione.

Tale impostazione è giuridicamente errata. Il Consiglio di Stato, Sez. II, n. 7008/2020 (Pres. Greco, Est. Sabato) ha così statuito: «per pacifica giurisprudenza, affinché un bene immobile abusivo possa formare legittimamente oggetto dell'ulteriore sanzione costituita dall'acquisizione gratuita al patrimonio comunale (...), occorre che il presupposto ordine di demolizione sia stato notificato a tutti i proprietari, al pari anche del provvedimento acquisitivo, ciò perché risponde ad ovvi principi di tutela del diritto di difesa e di partecipazione procedimentale il non riconoscere idoneità fondativa dell'irrogazione della sanzione dell'acquisizione al patrimonio comunale all'inottemperanza all'ingiunzione di demolizione da parte dei proprietari che di quest'ultima non abbiano ricevuto regolare notifica, e perché, con la sanzione dell'acquisizione, si viene a pregiudicare definitivamente il soggetto già titolare del diritto di proprietà sui beni confiscati (cioè il fabbricato e le aree circostanti, nella misura indicata dalla legge), per cui necessariamente tale provvedimento ablatorio, a contenuto sanzionatorio, deve essere notificato al proprietario inciso e, se i proprietari siano più di uno, esso deve essere notificato a tutti, atteso che non sarebbe possibile una spoliazione solo pro quota (cfr., ex multis, Cons. giust. amm. sic., 27 giugno 2016, n. 642, e diffusissima giurisprudenza di primo grado)».

L'appellante valorizza, invece, la conoscenza dell'abusività delle opere, desunta dalle indagini penali; dalle sentenze di condanna; dalla disponibilità materiale del bene.

Tuttavia, tali elementi attengono esclusivamente al diverso illecito della realizzazione dell'abuso edilizio, mentre l'acquisizione gratuita ex art. 31 d.P.R. 380/2001 presuppone un distinto illecito omissivo, consistente nella mancata ottemperanza ad un ordine formalmente notificato (cfr. CdS Ad. Pl. 16/2023) di cui il trasgressore deve aver avuto conoscenza legale. La sequenza procedimentale prevista dall'art. 31 d.P.R. 380/2001 è rigidamente tipizzata: emissione dell'ordinanza di demolizione; notifica al destinatario; decorso del termine di 90 giorni dalla notifica; accertamento dell'inottemperanza; acquisizione gratuita.

Nel caso di specie la notifica dell'ordinanza n. -OMISSIS-non si è perfezionata; tale circostanza è ormai definitiva; ne consegue l'impossibilità giuridica di far decorrere il termine di 90 giorni. È quindi assente il presupposto stesso dell'inottemperanza.

La tesi dell'appellante secondo cui sarebbe sufficiente la «conoscibilità» dell'ordine:

è altresì incompatibile con la natura sanzionatoria dell'acquisizione, elide illegittimamente le garanzie procedurali e contrasta con il principio di legalità e di tipicità delle sanzioni amministrative.

La conoscenza richiesta è necessariamente formale e legale, non potendo essere sostituita da presunzioni.

L'appello è dunque infondato e va respinto.

Le spese, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante Comune di Giugliano in Campania al pagamento delle spese di giudizio che liquida in euro 3.000,00, oltre accessori di legge, in favore della parte appellata.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Sabato, Presidente FF

Davide Ponte, Consigliere

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Maria Grazia Vivarelli Giovanni Sabato

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.