

CONSIGLIO DI STATO — SEZIONE VII

Sentenza n. 6261/2026

Deposito: 3 agosto 2026 · R.G. 3939/2024 · Udiienza: 10 giugno 2026

Esito	RESPINGE (conferma acquisizione al patrimonio comunale)
Tema	Acquisizione gratuita al patrimonio comunale per inottemperanza all'ordine di demolizione — proprietario non responsabile dell'abuso
Norme	Art. 31, commi 3 e 5, DPR 380/2001
Riferimenti	Ad. Plenaria CdS n. 16/2023 · Ad. Plenaria CdS n. 9/2017
Fonte testo	Portale Giustizia Amministrativa (giustizia-amministrativa.it) — testo ufficiale

TESTO INTEGRALE DELLA SENTENZA

Pubblicato il 03/08/2026

N. 06261/2026REG.PROV.COLL.

N. 03939/2024 REG.RIC.

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 3939 del 2024, proposto da Savo Stankovik, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberto Lassini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Marco Casalini in Roma, via Baiamonti n.10;

contro

Comune di Santo Stefano Ticino, rappresentato e difeso dall'avvocato Emanuele Boscolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia n. 02387/2023, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Santo Stefano Ticino;

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. Roberta Ravasio, in collegamento da remoto attraverso videoconferenza, con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams,;

Uditi per le parti gli avvocati Roberto Lassini e Emanuele Boscolo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo del primo grado di giudizio il sig. Strankovic ha impugnato le ordinanze del Comune di Santo Stefano in Ticino n. 5, 6 e 7 del 19 settembre 2017 a mezzo delle quali veniva disposta l'acquisizione di manufatti abusivamente realizzati sul fondo censito al C.T. al Foglio 8, mapp. 59, oggetto di precedenti ingiunzioni di demolizione, tutte notificate al sig. Stankovic in qualità di proprietario non responsabile degli abusi, e tutte rimaste inevase.

2. Con la sentenza in epigrafe indicata il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia ha respinto il ricorso.

2.1. Richiamando anche l'insegnamento di cui alla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 16 del 2023, il TAR ha rammentato che in base alla giurisprudenza consolidata il proprietario non responsabile delle opere abusive può andare esente da responsabilità, sottraendosi in particolare alla sanzione costituita dalla acquisizione del bene abusivo e dell'area di sedime al patrimonio del Comune, solo se, essendo completamente estraneo alla realizzazione dell'abuso, si sia poi adoperato con gli strumenti offerti dall'ordinamento per rimuovere l'opera abusiva: non avendo il ricorrente dimostrato di aver intrapreso vanamente specifiche iniziative per rimuovere l'opera, non poteva andare esente dalla sanzione, anche in ragione della natura vincolata del provvedimento e dell'automatismo dell'effetto traslativo, che si produce automaticamente alla scadenza del termine assegnato per la rimozione delle opere abusive.

2.2. Il TAR, richiamando anche la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 9 del 2017, ha poi respinto le censure che facevano leva sul lungo tempo trascorso dalla realizzazione degli abusi e sulla conseguente lesione dell'affidamento ingenerato nel ricorrente.

3. Il sig. Stankovic ha proposto appello.

4. Il Comune di Santo Stefano Ticino si è costituito in giudizio insistendo per la reiezione del gravame.

5. La causa è stata chiamata all'udienza straordinaria del 10 giugno 2026, in occasione della quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. Con l'atto d'appello il sig. Stankovic in sostanza ripropone le due censure esaminate e respinte dal TAR.

7. Con il primo motivo si deduce l'erroneità dell'appellata sentenza per non aver adeguatamente considerato che i manufatti abusivi sono stati realizzati da soggetti terzi rispetto al sig. Stankovic, proprietario dell'area interessata.

7.1. L'appellante insiste nell'affermare di non essere responsabile degli abusi, dei quali non era a conoscenza. Con particolare riferimento al bene oggetto dell'ordinanza di demolizione n. 928 del 9 febbraio 2005, oggetto dell'ordinanza di acquisizione n. 9 del 2017, l'appellante fa anche rilevare che al tempo della realizzazione dell'abuso egli non era neppure proprietario dell'area, divenuta di sua proprietà solo con atto del 10 novembre 2004 e quindi in alcun modo avrebbe potuto impedire la realizzazione dell'abuso. Secondo l'appellante, sarebbe sufficiente la circostanza che il proprietario si estraneo alla realizzazione dell'abuso per impedire il trasferimento del bene e dell'area di sedime al patrimonio del comune.

L'appellante contesta anche l'affermazione del TAR secondo cui, a partire da una certa data, egli ne era venuto a conoscenza: non si comprende a quale data alluda il primo giudice. Assume, inoltre, che le ordinanze di demolizione non gli sarebbero state notificate.

7.2. La censura è completamente destituita di fondamento.

7.2.1. Va chiarito, preliminarmente, che le ordinanze di demolizione presupposte agli atti impugnati sono state debitamente notificate all'odierno appellante. A tale proposito si osserva che: (i) nell'ordinanza di acquisizione n. 5/2017 si richiama: l'ordinanza di demolizione n. 8557 del 22 novembre 2005, della quale si afferma essere stata notificata il 22 novembre 2005 al sig. Stankovic in qualità di proprietario dell'area e alla signora Szordzevik in qualità di responsabile; (ii) nell'ordinanza di acquisizione n. 6/2017 si richiama l'ordinanza di demolizione n. 3327 del 14 giugno 2013, della quale si afferma essere stata notificata il 16 giugno 2013 al sig. Stankovic in qualità di proprietario e il 13 settembre 2013 alla signora Gjorgievk in qualità di proprietaria e responsabile dell'abuso; (iii) nell'ordinanza di acquisizione n. 7/2017 si richiama l'ordinanza di sospensione dei lavori n. 9316 del 30 dicembre 2004, notificata lo stesso giorno al sig. Stankovic e l'ordinanza n.928 del 9 febbraio 2005, notificata il 17 febbraio 2005 al sig. Stankovic .

Quest'ultimo nell'atto d'appello contesta di aver ricevuto le ordinanze di demolizione, ma non dimostra tale affermazione producendo copia dell'originale con le relate di notifica. Peraltro, considerando che le ordinanze impugnate sono atti provenienti da pubblico ufficiale, le affermazioni ivi contenute, se ritenute ideologicamente false, avrebbero dovuto essere impugnate con querela di falso dall'appellante, ciò che questi non ha fatto.

7.2.2. Tanto sopra premesso, il Collegio ritiene che le ordinanze di acquisizione impugnate nel presente giudizio sono state emesse legittimamente anche nei confronti del sig. Stankovic, sul presupposto che, ricevuta l'ordinanza di demolizione, egli aveva l'obbligo di attivarsi per assicurare la rimozione delle opere abusive.

7.2.3. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nella sentenza n. 16 del 2023 ha chiarito che :

- «Il responsabile dell'illecito, il proprietario ed i suoi aventi causa hanno sempre il dovere di rimuoverne le conseguenze, sicché vanno distinte le seguenti fasi temporali: a) fino a quando scade il termine fissato nell'ordinanza di demolizione, questi hanno il dovere di effettuare la demolizione, che, se viene posta in essere, evita il trasferimento della proprietà al patrimonio pubblico; b) qualora il termine per demolire scada infruttuosamente, i destinatari dell'ordinanza di demolizione commettono un secondo illecito di natura omissiva, che comporta, da un lato, la perdita ipso iure della proprietà del bene con la conseguente e connessa irrogazione della sanzione pecuniaria e, dall'altro, la novazione oggettiva dell'obbligo propter rem, perché all'obbligo di demolire il bene si sostituisce l'obbligo di rimborsare l'Amministrazione, per le spese da essa anticipate per demolire le opere abusive entrate nel suo patrimonio, risultanti contra ius (qualora essa non abbia inteso eccezionalmente utilizzare il bene ai sensi dell'art. 31, comma 5, del d.P.R.n. 380 del 2001);...».

- «l'acquisizione gratuita, quale conseguenza dell'inottemperanza all'ordine di demolizione e della relativa omissione, ha natura afflittiva (così come la correlata sanzione pecuniaria). ..In considerazione di tale natura afflittiva, ritiene l'Adunanza Plenaria che vada affermato in materia anche il principio per il quale deve esservi l'imputabilità dell'illecito omissivo della mancata ottemperanza. Pertanto, l'atto di acquisizione delle opere abusive al patrimonio comunale non può essere emesso quando risulti la non imputabilità - per una malattia completamente invalidante - della mancata ottemperanza da parte del destinatario dell'ordine di demolizione (salvi gli obblighi del suo eventuale rappresentante legale).»;

- peraltro, l'Adunanza Plenaria ha anche chiarito che «Per il principio della vicinanza alla fonte della prova, è specifico onere per il destinatario dell'ordine di demolizione – o, in ipotesi, del suo rappresentante legale - dedurre e comprovare la sussistenza di tale non imputabilità: l'Amministrazione, in assenza di comprovate

deduzioni, deve emanare l'atto di acquisizione.».

- nella stessa pronuncia, inoltre, si afferma che «La regola della acquisizione di diritto con la scadenza del termine di 90 giorni si applica nei confronti di tutti coloro che siano stati destinatari dell'ordinanza di demolizione».

7.2.4. Dai principi sopra richiamati si evince che l'odierno appellante, avendo ricevuto le ordinanze di demolizione, aveva l'obbligo di darvi esecuzione: l'eventuale presenza di terzi soggetti all'interno delle opere abusive non costituiva una scusante automatica, in quanto l'appellante avrebbe potuto e dovuto, quantomeno, intraprendere le azioni giudiziarie necessarie per ottenere lo sgombero dei beni abusivi al fine di procedere alla rimozione, chiedendo al Comune la proroga o la sospensione del termine assegnato per la demolizione, giustificando tale richiesta con l'occupazione dei beni abusivi da parte di terzi (presumibilmente i responsabili degli abusi) e con la pendenza dei procedimenti giudiziari necessari per ottenere lo sgombero. La mancata attivazione di tali procedimenti e, in generale, di qualsiasi iniziativa finalizzata alla rimozione delle opere abusive rileva ai fini della imputabilità soggettiva al proprietario dell'evento costituito dalla mancata rimozione delle opere stesse; per tale ragione il proprietario, per sottrarsi alla sanzione costituita dalla perdita della proprietà del bene interessato dalle opere abusive, è tenuto a giustificare la propria inerzia – nel procedere alla rimozione o nell'attivarsi con le opportune iniziative giudiziarie –, dimostrato che era impossibilitato ad agire, ad esempio a causa di una infermità.

7.2.5. L'appellante non ha dedotto né dimostrato, nei termini indicati al paragrafo che precede, di essersi attivato per garantire la rimozione delle opere abusive, credendo erroneamente che la affermata sua estraneità agli abusi fosse sufficiente per mandarlo assolto da qualsiasi responsabilità.

7.2.6. Al contrario la circostanza che l'appellante possa essere stato estraneo alla realizzazione degli abusi è totalmente ininfluyente ai fini di impedire l'effetto traslativo del bene conseguente alla mancata ottemperanza all'ordine di demolizione, dal momento che egli è venuto a conoscenza dell'ordine di demolizione, e che non ha fatto nulla per darvi esecuzione.

7.3. Il primo motivo d'appello va dunque respinto.

8. Con il secondo motivo d'appello si deduce l'erroneità della appellata sentenza per non aver tenuto conto dell'affidamento ingenerato nell'appellante dal lungo tempo intercorso dalla realizzazione delle opere abusive.

8.1. Il TAR ha richiamato, sul punto, il chiarissimo insegnamento rinveniente dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 9 del 2017, orientamento che l'appellante afferma di non condividere, anche perché non tiene conto di certi precedenti della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che affermano la necessità che l'ordine di demolizione deve essere motivato quando possa incidere sul diritto all'abitazione.

8.2. La censura è manifestamente infondata e, in parte, inammissibile.

8.2.1. In primo luogo, il Collegio non ritiene di doversi discostare dall'insegnamento della richiamata sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 9/2017, secondo cui l'ordine di demolizione di beni ab origine realizzati in assenza di titolo edilizio costituiscono atto dovuto, che non necessita di alcuna motivazione in ordine all'interesse pubblico al ripristino in quanto non sono idonei ad ingenerare un affidamento tutelato dall'ordinamento: non si può escludere, naturalmente, che il tempo trascorso dal momento della realizzazione dell'abuso possa ingenerare un affidamento nel fatto che esso non sarà perseguito, ma tale affidamento non è tutelato dall'ordinamento, in quanto origina da una situazione illecita, già conosciuta come tale dal responsabile dell'abuso o dal proprietario non responsabile, nel momento in cui gli viene notificato l'ordine di demolizione. Da qui l'infondatezza nel merito della censura.

8.2.2. Quanto al fatto che la perdita di proprietà del bene abusivo e della relativa area di sedime possa costituire una sanzione sproporzionata, non conforme alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani, il Collegio osserva che si tratta di argomento introdotto per la prima volta in appello, inoltre non

rilevante per la posizione dell'appellante, che non ha mai dedotto di abitare stabilmente nei manufatti abusivi: per tali motivi il secondo motivo d'appello è anche, in parte, inammissibile.

9. In conclusione l'appello va respinto

10. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

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 al pagamento, in favore del Comune di Santo Stefano Ticino, delle spese relative al presente grado di giudizio, che si liquidano in €. 4.000,00 (quattromila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2026, celebrata in videoconferenza ai sensi del combinato disposto degli artt. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp. att. c.p.a., aggiunti dall'art. 17, comma 7, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Manca, Presidente FF

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE Roberta Ravasio Giorgio Manca

IL SEGRETARIO