

Pubblicato il 10/03/2026

N. 01648/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01068/2025 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 della Campania

(Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1068 del 2025, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Saverio Esposito e Vittoria Esposito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Massa Lubrense, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

dell'ordinanza n. -OMISSIS-del 03/12/2024 (prot. n. -OMISSIS-) notificata il 18/12/2024, con cui il Responsabile del Servizio 7 del Comune di Massa Lubrense - Lavori pubblici, Edilizia, Urbanistica, Pianificazione, P.I.P., Condoni Edilizi, Tutela Paesaggistica Ambientale - Dott. Giuseppe Maresca, ha irrogato alla ricorrente la sanzione amministrativa pecuniaria pari ad euro 20.000,00

conseguentemente all'accertamento di inottemperanza dell'ordinanza di demolizione n. -OMISSIS- emessa ai sensi dell'art. 31 comma 4 *bis* e 27 comma 2 del T.U.E. 380/2001, nonché della nota del 04/12/2024 prot. n.-OMISSIS- con cui tardivamente il Comune ha notificato alla ricorrente accertamento di inottemperanza risalente al 29/10/2018 e relativo alla predetta ordinanza n. -OMISSIS- e, infine, della determinazione n. -OMISSIS-, notificata il 22/01/2025, con cui il medesimo Funzionario ha determinato di accertare che la predetta somma di euro 20.000,00 sia imputata sul Capitolo di Bilancio 40500.03.0242 del Bilancio 2023-2025 - annualità 2024 e di tutti gli atti precedenti, preordinati, connessi e conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 la dott.ssa Anna Abbate e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente, con ricorso notificato il 15/02/2025 e depositato in giudizio il 03/03/2025, impugna l'ordinanza n. -OMISSIS-del 03/12/2024 (prot. n. -OMISSIS-) notificata il 18/12/2024, con cui il Responsabile del Servizio 7 del Comune di Massa Lubrense - Lavori pubblici, Edilizia, Urbanistica, Pianificazione, P.I.P., Condoni Edilizi, Tutela Paesaggistica Ambientale, ha irrogato alla ricorrente la sanzione amministrativa pecuniaria pari ad euro 20.000,00 conseguentemente all'accertamento di inottemperanza dell'ordinanza di demolizione n. -OMISSIS- emessa ai sensi dell'art. 31 comma 4 *bis*

e 27 comma 2 del T.U.E. 380/2001, nonché la nota del 04/12/2024 prot. n.-OMISSIS- con cui il Comune ha notificato alla ricorrente l'accertamento di inottemperanza risalente al 29/10/2018 e relativo alla predetta ordinanza n. -OMISSIS- e, infine, la determinazione n. -OMISSIS-, notificata il 22/01/2025, con cui il medesimo Funzionario ha determinato di accertare che la predetta somma di euro 20.000,00 sia imputata sul Capitolo di Bilancio 40500.03.0242 del Bilancio 2023-2025 - annualità 2024 e tutti gli atti precedenti, preordinati, connessi e conseguenti.

A sostegno del ricorso deduce le seguenti censure:

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 31 COMMA 4 BIS DPR 380/01 ANCHE IN RELAZIONE AGLI ARTICOLI 1 e 28 L. 689/81 - ECCESSO DI POTERE PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IRRETROATTIVITÀ DELLE LEGGI E DELLE SANZIONI EX ART. 1 L. 689/81 - CARENZA DEI PRESUPPOSTI DI LEGGE – INTERVENUTA PRESCRIZIONE DELLA SANZIONE DI CUI SI CHIEDE IL PAGAMENTO - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI MOTIVAZIONE - CARENZA DI ISTRUTTORIA - SVIAMENTO DI POTERE - TARDIVITA'.

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 31 COMMA 4 BIS DPR 380/01, ART. 1 LEGGE n. 689/81, ART. 28 L. 689/81, ART 11 DISPOSIZIONI PRELIMINARI AL CODICE CIVILE - ECCESSO DI POTERE PER VIOLAZIONE DE PRINCIPIO DEL GIUSTO PROCEDIMENTO E DEL PRINCIPIO DI IRRETROATTIVA - CARENZA DEI PRESUPPOSTI DI LEGGE - INTERVENUTA PRESCRIZIONE DELLA SANZIONE DI CUI SI CHIEDE IL PAGAMENTO - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI

MOTIVAZIONE - CARENZA DI ISTRUTTORIA - SVIAMENTO DI POTERE - TARDIVITA'.

Ad esito della Camera di Consiglio del 27/03/2025, questa Sezione, con ordinanza n. 640 del 31/03/2025, ha accolto l'istanza cautelare di parte ricorrente nei sensi e nei limiti di cui alla seguente motivazione, e, per l'effetto, ha sospeso l'efficacia dell'ordinanza comunale n. -OMISSIS- del 03/12/2024 e della successiva determinazione comunale n. -OMISSIS- del 03/01/2025, fissando per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica dell'11 dicembre 2025: *“Considerato il pregiudizio grave e irreparabile allegato da parte ricorrente (“pensionata con emolumento mensile inferiore a 300.00 euro”), anche alla luce della entità dell'importo della sanzione pecuniaria inflitta;*

Ritenuto opportuno, nell'ambito della delibazione propria della presente fase cautelare del giudizio e nel bilanciamento dei contrapposti interessi, e tenuto conto della necessità di approfondire nella appropriata sede di merito le questioni agitate in giudizio, con particolare riferimento alla censura incentrata sull'asserito decorso del termine prescrizione di 5 anni, indicato dall'art. 28 della Legge 689/981, entro il quale è concesso all'Amministrazione di irrogare la sanzione pecuniaria di 20.000,00 euro prevista dall'art. 31, comma 4 bis, del D.P.R. n. 380/2001, sospendere interinalmente gli effetti dell'ordinanza comunale n. -OMISSIS- del 03/12/2024 e della successiva determinazione comunale n. -OMISSIS- del 03/01/2025;”.

Non si è costituito in giudizio il Comune di Massa Lubrense.

Nella pubblica udienza dell'11/12/2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

0. - Il ricorso è fondato nel merito e deve essere accolto nei sensi di seguito precisati.

1. - Il Tribunale ritiene fondata la censura di cui al secondo motivo di gravame incentrata sul decorso del termine di prescrizione di 5 anni, indicato dall'art. 28 (*"Prescrizione"*) della Legge 689/1981 (secondo cui *"Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. L'interruzione della prescrizione è regolata dalle norme del Codice Civile."*), entro il quale è concesso all'Amministrazione di irrogare la sanzione pecuniaria di 20.000,00 euro prevista dall'art. 31, comma 4 *bis*, del D.P.R. n. 380/2001.

In particolare, parte ricorrente sostiene che *"dopo i chiarimenti venuti dall'A.P. 16/23 che quella introdotta con il comma 4 bis del TUE sia da valutare, a tutti gli effetti, una sanzione da irrogare in presenza di un illecito amministrativo e per la quale valgono le regole fissate dalla Legge 689/81."*

Ciò posto evidenti ne sono le conseguenze:

Ancorché si voglia assumere che fosse corretta la scelta dell'Amministrazione, ai fini dell'irrogazione della sanzione pecuniaria prevista dal comma 4 bis dell'art. 31 del TUE, prendere in considerazione non già l'inottemperanza all'ordinanza 172/09 bensì quella alla successiva ordinanza 34/18, benché di contenuto identico, non potrà, tuttavia, sfuggire che anche in tale ipotesi i provvedimenti gravati siano illegittimi perché adottati senza tener conto dell'art. 28 della L. 689/81.

Infatti considerato che l'ordinanza 34/18 fosse stata notificata il 12 febbraio 2018 l'inottemperanza era da intendersi maturata, per il

decorso del 90° giorno previsto per l'ottemperanza spontanea, il 13 maggio 2018.

Ebbene era da tale data, o al più dal 21 ottobre 2018, epoca a cui risale l'accertamento di inottemperanza all'ordinanza 172/09, che andava calcolato il termine prescrizione di 5 anni, indicato dall'art. 28 della Legge 689/981 come termine ultimo entro il quale è concesso all'Amministrazione di irrogare la sanzione pecuniaria di 20.000/00 euro”.

Osserva il Collegio che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 16 dell'11/10/2023 ha affermato che «20.4. Con l'entrata in vigore della legge n. 164 del 2014, l'art. 31 è stato integrato con i commi 4-bis, 4-ter e 4-quater.

L'art. 31, comma 4-bis, dispone che: “L'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria”.

Esso ha dunque previsto una ulteriore sanzione di natura afflittiva, 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.

In considerazione della scarsità delle risorse economiche di cui sono ordinariamente dotati i Comuni e della complessità delle procedure in base alle quali le Amministrazioni possono disporre la demolizione in danno e porre le spese a carico del responsabile, il legislatore ha inteso in questo modo stimolare il responsabile ad eliminare le conseguenze dell'illecito edilizio, con la previsione di una sanzione pecuniaria»; ha, altresì, affermato che «21.4. 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); ...

22. Per quanto riguarda la 'natura' degli illeciti edilizi previsti dalle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001, va evidenziata la diversità delle qualificazioni rilevanti nel diritto penale e nel diritto amministrativo.

Come si è sopra rilevato nel § 13, sotto il profilo penale il termine di prescrizione del reato edilizio comincia a decorrere dalla data di ultimazione delle opere.

Talvolta la giurisprudenza e la dottrina richiamano la nozione di 'reato permanente', ma più propriamente – poiché il legislatore non ha disciplinato la condotta in modo bifasico e non ha inserito nel fatto tipico alcun richiamo alla mancata demolizione delle opere abusive - si tratta di reati caratterizzati unicamente da una 'condotta attiva' frazionata e perdurante nel tempo, quella di realizzazione delle opere abusive: quanto alla condotta punibile e alla decorrenza del termine di prescrizione del reato, non rileva che dopo l'ultimazione delle opere perduri la violazione dei valori tutelati dagli articoli 9, 41, 42 e 117 della Costituzione.

Pur se il responsabile dell'abuso ha l'obbligo (ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001) di demolire le opere abusive e sotto il profilo amministrativo risponde della mancata ottemperanza all'ordine di demolizione con la perdita del diritto di proprietà, sotto il profilo penale la legge non ha attribuito di per sé rilevanza alla fase omissiva della mancata demolizione di quanto realizzato.

Si è dunque in presenza non di un reato permanente a condotta mista (dapprima commissiva e poi omissiva), ma di un reato commissivo caratterizzato dalla condotta costruttiva perdurante nel tempo, che

termina o con l'interruzione o con l'ultimazione dei lavori (o il sequestro del bene, se non seguito dalla prosecuzione dei lavori).

23. Ben diversa è la natura 'amministrativa' dell'illecito edilizio.

Infatti, l'articolo 31 del testo unico n. 380 del 2001, proprio perché la realizzazione delle opere abusive comporta un perdurante vulnus ai valori tutelati dagli articoli 9, 41, 42 e 117 della Costituzione, ha previsto, da un lato, l'obbligo dell'autore dell'illecito di demolire le opere abusive entro il termine fissato con l'ordinanza di demolizione (cui segue l'obbligo di rimborsare gli oneri sostenuti dall'Amministrazione, per la demolizione del bene nel frattempo divenuto suo) e, dall'altro, il dovere del Comune di reprimere l'illecito.

L'inottemperanza all'ordinanza di demolizione comporta – come si è sopra rilevato – un secondo illecito di natura omissiva, che si aggiunge a quello di natura commissiva (insito nella realizzazione delle opere abusive) e comporta la perdita del diritto di proprietà.

La perdurante situazione contra ius – caratterizzata dalla novazione oggettiva dell'obbligo del responsabile, che dapprima è quello di demolire l'immobile abusivo ancora suo e poi diventa quello di rimborsare all'Amministrazione le spese sostenute per la demolizione d'ufficio - viene meno o quando è emesso un provvedimento con effetti sananti (l'accertamento di conformità previsto dall'art. 36 del testo unico n. 380 del 2001 o il condono in passato previsto dalle leggi speciali) o quando le opere abusive sono materialmente demolite.

Sotto il profilo amministrativo, dunque, l'abuso edilizio ha una peculiare natura di illecito con effetti permanenti, in quanto la lesione dei valori tutelati dagli articoli 9, 41, 42 e 117 della Costituzione si protrae nel tempo sino al ripristino della legittimità violata (col

rilascio di un titolo abilitativo o con la materiale demolizione delle opere), mutando nel tempo l'obbligo del responsabile (poiché all'obbligo di demolire il proprio bene abusivo si sostituisce ex lege l'obbligo di rimborsare le spese sostenute dall'Amministrazione per la demolizione, salva la possibilità per l'Amministrazione di emanare nuovamente l'ordinanza di demolizione e di disporre una ulteriore sanzione pecuniaria nel caso di ottemperanza, qualora la competente Regione dia attuazione all'art. 31, comma 4-quater).».

In particolare, poi, secondo un recente orientamento giurisprudenziale successivo alla suddetta pronuncia dell'Adunanza Plenaria (T.A.R. Campania Napoli, Terza Sezione, 02/02/2024, n. 861) - che questa Sezione ritiene di condividere - *“il principio di diritto enunciato dalla Plenaria (“la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001 non può essere irrogata nei confronti di chi – prima dell'entrata in vigore della legge n. 164 del 2014 – abbia già fatto decorrere inutilmente il termine di 90 giorni e sia risultato inottemperante all'ordine di demolizione, pur se tale inottemperanza sia stata accertata dopo la sua entrata in vigore”) va inteso anche come riferito ai casi in cui il termine di 90 giorni sia decorso – per una sua parte - prima dell'entrata in vigore della legge n. 164 del 2014, non essendo stata garantita all'autore dell'illecito la piena conoscenza di una sanzione afflittiva che, alla data dell'ordine di demolizione, non era contemplata dall'ordinamento e lo è diventata solo nelle more del decorso del termine: non essendo stata integrata l'ordinanza di demolizione con un altro provvedimento avente natura costitutiva del sorgere dell'obbligo sanzionatorio, considerata la natura istantanea dell'illecito (pacificamente accertato prima del 12 novembre 2014), l'esito non può che essere quello dell'accoglimento*

del primo motivo di ricorso, in quanto l'Amministrazione ha esercitato il potere sanzionatorio oltre il termine quinquennale di prescrizione dell'illecito previsto dall'art. 28 l. 689/81, avendo riguardo alla consumazione dell'illecito al 15.12.2014 con la conseguenza che alla data del 15.12.2019 sarebbe maturato il termine quinquennale di prescrizione, trattandosi di illecito personale istantaneo ad effetti permanenti, laddove il provvedimento sanzionatorio, è stato notificato in data 18.10.2021".

Ne deriva che, alla stregua dei suddetti principi affermati dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 16/2023 e dalla pronuncia del T.A.R. Campania n. 861/2024, l'illecito amministrativo per la mancata ottemperanza all'ordine di demolizione ha natura di illecito omissivo istantaneo (ad effetti permanenti), che si consuma nel momento in cui scade il termine normativamente stabilito per adempiere all'obbligo, senza che l'azione sia stata compiuta, ovvero allo scadere dei 90 giorni dall'ingiunzione, anche se gli effetti si protraggono nel tempo, e il termine di prescrizione quinquennale per la irrogazione della relativa sanzione amministrativa inizia, quindi, a decorrere dal momento della consumazione dell'illecito non dalla cessazione degli effetti (a differenza rispetto all'illecito permanente puro).

Nel caso di specie, la gravata ordinanza n. -OMISSIS-del 03/12/2024, notificata il 18/12/2024, di irrogazione della sanzione pecuniaria, ex art. 31 comma 4 *bis* D.P.R. 380/2001 - adottata sul presupposto dell'inottemperanza all'ordinanza di demolizione n. -OMISSIS-, notificata il 17/02/2018 (che, peraltro, non appare meramente confermativa dell'ordinanza di demolizione n. 172 del 23/04/2009), come da verbale di accertamento di inottemperanza della P.M. del

29/10/2018, notificato il 18/12/2024 - è stata emessa/notificata tardivamente (solo) a seguito della maturazione del termine di prescrizione quinquennale previsto dall'art. 28 della Legge n. 689/1981, decorrente dalla data del 18/05/2018 di scadenza del 90° giorno previsto per l'ottemperanza spontanea, o, al più tardi, dalla data del 29/10/2018 di accertamento della inottemperanza.

2. - Per tutto quanto innanzi sinteticamente illustrato, il ricorso va accolto per intervenuta prescrizione quinquennale dell'illecito di cui all'art. 28 L. 689/1981 e, per l'effetto, vanno annullati i provvedimenti impugnati.

3. - Sussistono i presupposti per compensare integralmente le spese del giudizio, considerata la novità della questione oggetto di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione, e, per l'effetto, annulla l'efficacia dell'ordinanza comunale n. -OMISSIS-del 03/12/2024 e della successiva determinazione comunale n. -OMISSIS-.

Spese compensate.

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 Napoli nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Laura Maddalena, Presidente

Maria Grazia D'Alterio, Consigliere

Anna Abbate, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Anna Abbate

IL PRESIDENTE

Maria Laura Maddalena

IL SEGRETARIO

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