

Sospensione dell'ordine di demolizione: il termine non riparte

L'efficacia temporale delle misure cautelari sui termini perentori di ripristino e l'automatismo traslativo al patrimonio comunale nell'ordinanza del Consiglio di Stato n. 656/2026

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo & Edilizia e Urbanistica 16 Settembre 2026 Lettura 12 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 16 settembre 2026: La Sezione Seconda del Consiglio di Stato ha rimesso all'Adunanza Plenaria il quesito sulla natura sospensiva ovvero interruttiva dei provvedimenti cautelari e delle sentenze di primo grado rispetto al termine perentorio di novanta giorni fissato per la demolizione degli abusi edilizi, chiarendo la vincolatività dell'effetto acquisitivo e l'inapplicabilità delle deroghe del Terzo Settore ai luoghi di culto.

Abstract (Italiano)

In quale modo la tutela cautelare incide sullo scorrere del tempo in materia edilizia? La **sospensione dell'ordine di demolizione**, accordata temporaneamente dal giudice amministrativo, non comporta un azzeramento dei termini per adempiere. Il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 656 del 2026, consolida il principio secondo cui l'efficacia dei provvedimenti interinali si traduce in una mera stasi cronologica, senza effetti interruttivi assimilabili a quelli civilistici dell'art. 2943 c.c. Scaduta la misura cautelare, il termine perentorio di novanta giorni ricomincia a decorrere esattamente dal residuo non consumato. Ne consegue che, in caso di inottemperanza, si perfeziona di diritto e in via automatica l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale ex art. 31 D.P.R. 380/2001, con effetti traslativi irretrattabili, lasciando insoluto il delicato equilibrio tra rigorismo procedimentale e i principi garantistici della CEDU sulla natura sanzionatoria afflittiva della misura ablatoria.

Abstract (English)

How does interim judicial protection affect the passage of statutory time limits in planning and building regulations? The suspension of a demolition order granted on a temporary basis by an administrative court does not entail a resetting ex novo of the ninety-day compliance deadline. The



Italian Council of State, in ruling no. 656 of 2026, reinforces the legal stance according to which interim measures generate a mere chronological pause rather than an interruption under general civil law rules. Once the precautionary injunction lapses or the initial ruling is reversed on appeal, the mandatory time limit resumes solely for the unelapsed remainder. Consequently, persistent non-compliance triggers the automatic transfer of ownership to municipal public assets pursuant to Article 31 of Presidential Decree no. 380/2001, highlighting the underlying friction between administrative enforcement and European human rights safeguards regarding punitive property forfeitures.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Stasi cronologica non espansiva:** I provvedimenti cautelari sospendono il termine di novanta giorni per la demolizione ma non ne determinano l'interruzione; cessata la cautela, il computo riprende per la sola frazione temporale residua.
- **Effetto acquisitivo automatico:** L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale matura di diritto allo spirare del novantesimo giorno di inottemperanza, rivestendo l'accertamento dirigenziale mera efficacia dichiarativa.
- **Limiti del Terzo Settore:** L'iscrizione nel RUNTS non legittima la destinazione prevalente di un immobile a luogo di culto in deroga alle prescrizioni di piano, non rientrando il culto tra le attività di interesse generale ex art. 5 del D.Lgs. 117/2017.
- **Frizione costituzionale e CEDU:** La perentorietà dell'automatismo sanzionatorio si confronta criticamente con la qualificazione dell'acquisizione quale sanzione afflittiva sostanziale secondo i canoni della giurisprudenza europea.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In materia di repressione degli abusi edilizi, la concessione di misure cautelari ovvero l'annullamento giurisdizionale in primo grado dell'ordine di demolizione e ripristino, successivamente caducato in sede di appello, produce un effetto di mera sospensione e non di interruzione del termine perentorio di novanta giorni previsto per l'adempimento spontaneo; ne discende che, una volta definita negativamente la fase processuale, il termine riprende a decorrere per il solo periodo residuo non ancora maturato, con la conseguenza che, ove i novanta giorni siano già decorsi prima della sospensiva o vengano comunque superati, l'immobile e la relativa area di sedime sono acquisiti di diritto e a titolo gratuito al patrimonio indisponibile del Comune.

01. Introduzione: Consiglio di Stato, Sez. II, ord. 26 gennaio 2026, n. 656

Il **Consiglio di Stato, Sez. II, ord. 26 gennaio 2026, n. 656**, interviene con rigore esegetico sull'intricato rapporto tra tutela cautelare e procedimenti repressivi edilizi. La questione centrale attiene alla **sospensione dell'ordine di demolizione** e alla sua incidenza sul **termine perentorio di novanta giorni** stabilito per il ripristino dei luoghi. La Sezione Seconda rimette all'Adunanza Plenaria il compito di chiarire se la misura cautelare determini una **mera sospensione** ovvero una vera e propria **interruzione del decorso temporale** con azzeramento dei termini pregressi. Il contenzioso trae origine dal mutamento d'uso non autorizzato di un compendio immobiliare e sfocia nell'avvenuta **acquisizione gratuita al patrimonio comunale** per decorso del tempo concesso dalla legge.

La disciplina dell'illecito edilizio esige una **scansione procedimentale vincolata**. L'ordinamento amministrativo non tollera soluzioni di continuità nell'esercizio del potere sanzionatorio volto alla **tutela del governo del territorio**. L'intervento nomofilattico sollecitato dal collegio investe la struttura stessa degli **effetti conformativi delle pronunce interinali**. Si tratta di verificare se il privato che ricorre al giudice possa beneficiare di un **rinnovo integrale del termine** una volta respinto il gravame nel merito. L'interrogativo tocca i principi fondamentali di **certezza del diritto** e di **auto-responsabilità del trasgressore** nel quadro delle garanzie giurisdizionali.

1.1 — L'immediata esecutività dell'ordinanza di ripristino

L'analisi dell'ordinanza n. 656 del 2026¹ impone una disamina puntuale dell'[art. 21-quater della legge n. 241 del 1990](#). La norma sancisce che i **provvedimenti amministrativi efficaci** sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo. Nel procedimento repressivo disciplinato dall'[art. 31, comma 3, del D.P.R. n. 380 del 2001](#), l'ordine di demolizione spiega **immediata efficacia precettiva** sin dal momento della sua rituale notificazione. Il termine concesso al responsabile per conformarsi all'ordine non costituisce una dilazione discrezionale, bensì un **limite temporale perentorio** per evitare le conseguenze ablatorie di legge.

La notificazione dell'atto fa scattare l'onere di **spontaneo ripristino dello stato dei luoghi** entro novanta giorni. L'amministrazione non esercita alcun margine di apprezzamento sulla doverosità dell'adempimento materiale. Tale rigore opera tanto nelle legislazioni ordinarie quanto nelle normative speciali regionali, quale l'art. 45 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2009 esaminato

nella pronuncia. Come evidenziato nell'ambito dei [procedimenti sanzionatori in materia edilizia](#), l'ingiunzione di ripristino consolida la pretesa pubblicistica alla rimozione dell'abuso. L'effetto sanzionatorio opera in via automatica in difetto di un provvedimento giurisdizionale impeditivo efficace.

Il termine concesso al privato risponde a una **finalità riparatoria tipizzata**. Esso consente all'autore della condotta di neutralizzare le conseguenze dannose dell'opera prima che scatti l'effetto ablatorio. Il decorso del tempo assume pertanto un **valore legale tipico ed estintivo** della facoltà di adempimento spontaneo. La proposizione del ricorso giurisdizionale non sospende di per sé l'efficacia del titolo esecutivo amministrativo. Solo un provvedimento cautelare espresso può paralizzare temporaneamente il dovere di demolizione. La tesi contraria vanificherebbe il principio cardine dell'**esecutività degli atti amministrativi**.

1.2 — Il mutamento di destinazione d'uso senza opere strutturali

Nel caso deciso dal Consiglio di Stato n. 656 del 2026, l'abuso contestato consisteva nel **mutamento di destinazione d'uso senza opere**. Un immobile a destinazione originaria direzionale era stato adibito stabilmente a sede di culto collettivo e preghiera. La difesa del privato sosteneva che l'acquisizione gratuita fosse applicabile esclusivamente alla mancata demolizione di manufatti fisici e non alla cessazione di un'attività materiale. Il collegio ha respinto l'argomento attraverso una **rigorosa interpretazione teleologica** dell'art. 45 della legge regionale n. 19 del 2009 e dell'art. 31 del Testo Unico Edilizia. La norma contempla espressamente la **rimozione o demolizione** dell'intervento abusivo.

L'esegesi della Sezione Seconda conferma che il termine rimozione comprende logicamente il **ripristino dell'uso legittimo** o la cessazione dell'utilizzazione abusiva. Una diversa lettura risulterebbe contraddittoria, poiché escluderebbe dalle sanzioni essenziali le violazioni urbanistiche prive di manufatti fisici ma capaci di alterare profondamente il tessuto cittadino. Sul punto, la giurisprudenza ha costantemente affermato che la modifica della destinazione d'uso determina una **variazione essenziale dell'organismo edilizio** laddove comporti un aggravio degli standard urbanistici e del carico infrastrutturale, come ribadito dalla Sezione Sesta nella sentenza n. 3803 del 2020².

I verbali della polizia locale, dotati di fede privilegiata ex art. 2700 c.c., avevano accertato la presenza continuativa di centinaia di fedeli, con picchi superiori alle mille unità. Tale afflusso incideva in modo determinante sui servizi, sulla viabilità e sulle dotazioni di zona. Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli-Venezia Giulia, nella sentenza n. 220 del 2024³, aveva in un primo tempo annullato

l'ordinanza sindacale, ma il Consiglio di Stato ne ha ribaltato l'esito sancendo che l'immobile non può operare quale tempio religioso senza **preventivo titolo edilizio abilitativo**.

1.3 — Il regime urbanistico dei locali degli enti del Terzo Settore

Un profilo esegetico di primario rilievo affrontato nella pronuncia n. 656 del 2026 concerne l'invocata applicazione del **Codice del Terzo Settore** di cui al D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117. L'associazione sosteneva che la propria iscrizione nel **Registro Unico Nazionale del Terzo Settore** quale associazione di promozione sociale consentisse l'insediamento dell'attività in deroga alle destinazioni di zona. Il ragionamento faceva leva sull'[art. 71 del D.Lgs. n. 117 del 2017](#), il quale prevede che le sedi degli enti del Terzo Settore sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

Il Consiglio di Stato ha smontato la tesi difensiva attraverso una **lettura sistematica e combinata** degli artt. 5 e 71 del medesimo decreto legislativo. Il beneficio della compatibilità urbanistica generalizzata è subordinato allo svolgimento in via esclusiva o principale delle **attività di interesse generale** tassativamente elencate dall'art. 5. Tra tali attività non è compreso l'esercizio del culto religioso, il quale risponde a libertà costituzionali autonome ma non rientra nelle categorie promozionali del Terzo Settore. In assenza di un nesso funzionale di strumentalità secondaria ex art. 6 del codice, l'immobile destinato a luogo di preghiera non può fruire del **regime derogatorio speciale**.

La conclusione della Sezione Seconda si allinea agli approdi del giudice di merito. Come statuito dal TAR Veneto nella sentenza n. 1488 del 2024⁴, l'affiliazione formale a una rete associativa non può tradursi in uno strumento di elusione della pianificazione territoriale. La disciplina urbanistica locale mantiene inalterata la propria forza conformativa rispetto a usi incompatibili con la zonizzazione. Nel sistema di verifica dei [titoli abilitativi e rispetto della conformità](#), l'idoneità dei locali deve essere provata alla luce delle categorie funzionali reali. Il rigetto definitivo di questo motivo d'appello ha consentito al Consiglio di Stato di isolare il vero quesito nomofilattico sulla decadenza temporale.

02. La dogmatica della sospensione e l'inapplicabilità dell'interruzione civilistica

Il cuore teorico della rimessione operata con l'ordinanza n. 656 del 2026 tocca la **distinzione dogmatica tra sospensione e interruzione** nell'alveo del diritto amministrativo sostanziale e processuale. Il privato assumeva che la concessione del decreto presidenziale monocratico di sospensione dell'ordine di demolizione, unitamente alla successiva sentenza di primo grado di annullamento, avesse azzerato il computo dei novanta giorni. Secondo questa prospettiva difensiva, il termine avrebbe dovuto ricominciare a decorrere integralmente e per intero soltanto dal momento del deposito della decisione di appello favorevole al Comune. L'impostazione invocava il principio generale dell'art. 2943 c.c., mutuando le regole dell'**interruzione della prescrizione** nel campo dei termini decadenziali amministrativi.

Il Consiglio di Stato evidenzia l'aporia logica di tale trasposizione concettuale. Sul piano della teoria generale del diritto, l'[art. 2964 c.c.](#) dispone espressamente che ai termini di decadenza non si applicano le norme relative all'interruzione della prescrizione. Il termine perentorio assegnato con l'ingiunzione edilizia possiede **natura decadenziale pubblicistica** e non privatistica. La tutela cautelare disciplinata dall'art. 55 del codice del processo amministrativo ha una **funzione tipicamente conservativa e interinale**. Essa mira unicamente a congelare lo stato di fatto onde impedire il pregiudizio grave e irreparabile durante il giudizio, senza poter riscrivere a ritroso i fatti compiuti.

« **La sospensione cautelare arresta l'orologio dell'azione amministrativa ma non ne cancella i rintocchi già trascorsi, preservando il rigore dei termini decadenziali contro ogni finzione di rinnovo integrale.** »

Aderendo all'orientamento rigorista tracciato dalla Sezione Sesta con la sentenza n. 7013 del 2020⁵, il collegio rileva che l'effetto della pronuncia cautelare è di **mera quiescenza dell'esecutività**.

L'ordinanza cautelare non può produrre effetti ripristinatori su un termine che sia già interamente consumato prima dell'emanazione del provvedimento giurisdizionale. Nella vicenda di Monfalcone, l'ordine di ripristino era stato notificato il 25 novembre 2023, cosicché il termine di novanta giorni

risultava spirato il 23 febbraio 2024. Il primo decreto cautelare monocratico recava la data del 29 febbraio 2024, intervenendo allorché la fattispecie decadenziale si era già definitivamente perfezionata.

Riconoscere alla cautelare un'efficacia interruttiva retroattiva significherebbe attribuire al giudice il potere di **rimettere in termini una parte decaduta** al di fuori dei presupposti di legge. Come evidenziato in materia di [efficacia ed esecutività del provvedimento amministrativo](#), la stabilità dell'azione autoritativa risponde a esigenze di ordine pubblico. L'eventuale accoglimento della misura cautelare impedisce all'amministrazione di portare a compimento gli atti materiali successivi durante la pendenza della lite. Essa tuttavia non cancella il periodo di inottemperanza già maturato dal destinatario dell'ingiunzione.

Nondimeno, l'ordinanza di rimessione n. 656 del 2026 non trascura l'esistenza di un indirizzo di segno opposto. Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, nel parere n. 56 del 2025, ha valorizzato l'**effettività della tutela giurisdizionale** di cui agli artt. 24 e 113 Cost. Secondo questa diversa ricostruzione, non si potrebbe esigere che il cittadino demolisca il bene contestualmente all'impugnazione giurisdizionale. La demolizione costituisce infatti un'**attività materiale complessa e irreversibile** che non tollera frazionamenti temporali. Il contrasto tra certezza decadenziale ed effettività della difesa ha reso ineludibile il deferimento all'Adunanza Plenaria.

03. L'automatismo dell'acquisizione gratuita al patrimonio comunale

3.1 — La natura dichiarativa dell'atto di accertamento dell'inottemperanza

L'impianto sanzionatorio delineato dall'[art. 31 del D.P.R. n. 380 del 2001](#) e governato da un meccanismo di **acquisizione di diritto a titolo gratuito**. La Sezione Seconda del Consiglio di Stato, nella sentenza n. 23 del 2026⁶, ha chiarito con nettezza la linea di demarcazione tra la nascita dell'effetto ablativo e la sua successiva formalizzazione. Il provvedimento con cui il dirigente accerta l'inottemperanza all'ordine di demolizione non ha valore costitutivo. Esso possiede una **valenza meramente dichiarativa e ricognitiva** di una vicenda estintiva e traslativa già integralmente verificatasi sul piano della realtà giuridica.

L'acquisto della proprietà da parte dell'ente locale opera *ope legis* allo scadere del novantesimo giorno dalla notifica dell'ingiunzione. Ne discende che l'immobile e la relativa area di sedime entrano automaticamente a far parte del **patrimonio indisponibile del Comune**. Come osservato dal TAR Napoli nella sentenza n. 1940 del 2026⁷, l'atto dirigenziale assolve alla funzione di titolo formale per l'immissione in possesso e per la **trascrizione nei registri immobiliari**, rendendo il mutamento opponibile ai terzi senza costituire l'effetto traslativo.

L'efficacia dichiarativa dell'accertamento di inottemperanza

Il verbale di accertamento dell'inottemperanza redatto dagli uffici comunali non instaura la titolarità pubblica ma si limita ad attestare il compimento del termine perentorio; il trasferimento del diritto reale si è già prodotto ipso iure alla scadenza dei novanta giorni, rendendo irrevocabile la perdita della disponibilità privata del bene abusivo.

La giurisprudenza amministrativa ha altresì precisato che la sanzione acquisitiva colpisce il proprietario responsabile dell'omesso ripristino. Nel caso in cui il bene sia concesso in locazione, grava sul titolare del diritto reale l'onere di dimostrare di essersi attivato con **diligenza tempestiva ed esaustiva** per recuperare la disponibilità del cespite e interrompere l'abuso, come stabilito dal TAR Salerno con la sentenza breve n. 217 del 2026⁸. In difetto di una dissociazione inequivoca, il trasferimento ablatorio colpisce inesorabilmente il cespite immobiliare.

3.2 — L'irretrattabilità dell'effetto traslativo immobiliare

La scansione perentoria dei novanta giorni genera un **effetto traslativo irretrattabile**. Il Consiglio di Stato, Sezione Sesta, con la sentenza 16 luglio 2026, n. 6595⁹, ha confermato che la mancata ottemperanza consuma definitivamente il potere conformativo del privato sull'immobile. Una volta spirato il termine senza che sia intervenuta la spontanea conformazione o una sospensiva processuale tempestiva, il bene esce irrevocabilmente dalla sfera giuridica dell'originario titolare. L'amministrazione comunale non dispone di alcuna facoltà discrezionale di rinunciare all'acquisizione.

L'eventuale inerzia dell'ente locale nell'adottare il verbale formale di accertamento non può determinare la **reviviscenza del diritto dominicale privato**. L'ente locale non può sanare tacitamente l'abuso tollerandone la continuazione o negoziando modalità alternative di rilascio. L'effetto sanzionatorio si radica nella tutela dell'**interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio**. Ne consegue che ogni condotta tenuta dal privato successivamente al compimento dei novanta giorni,

compresa la tardiva cessazione dell'uso abusivo, risulta irrilevante ai fini della conservazione della proprietà.

3.3 — L'inefficacia sanante dell'istanza di accertamento di conformità tardiva

Un frequente tentativo difensivo consiste nell'invocare la presentazione di un'istanza di **accertamento di conformità ex art. 36 del Testo Unico Edilizia** presentata dopo il compimento dei novanta giorni. La giurisprudenza di merito e di legittimità esclude categoricamente l'efficacia sanante di simili domande tardive. Come affermato dalla Sezione Seconda del TAR Sardegna nella sentenza n. 58 del 2026¹⁰, la sopravvenuta domanda di sanatoria non paralizza retroattivamente l'acquisizione gratuita già maturata di diritto. Il privato non può domandare la regolarizzazione di un manufatto di cui non è più proprietario.

L'orientamento trova pieno conforto nella giurisprudenza della Sezione Seconda del Consiglio di Stato, la quale con la sentenza n. 1221 del 2026¹¹ ha ribadito la netta separazione tra **giudizio di conformità urbanistica sostanziale** e decadenza dalle facoltà dominicali. La conformità alle norme tecniche non elide l'inosservanza dell'ordine repressivo scaduto. La tempestività dell'azione rappresenta un canone imprescindibile di legittimità. Nel quadro complessivo dei precedenti giurisprudenziali richiamati, le coordinate interpretative possono essere così schematizzate:

Sentenza / Autorità	Orientamento	Principio in Sintesi
Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 7013/2020	Conforme	La tutela cautelare sospende ma non interrompe il termine per adempiere; inapplicabilità dell'art. 2943 c.c. ai termini decadenziali edilizi.
Consiglio di Stato, Ad. Plen., n. 16/2023	Evolutivo / Critico	L'acquisizione gratuita costituisce sanzione afflittiva sostanziale ex art. 7 CEDU, imponendo la valutazione della colpevolezza nell'inottemperanza.
Consiglio di Stato, Sez. II, n. 23/2026	Conforme	L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale opera ipso iure alla scadenza dei novanta giorni con accertamento meramente ricognitivo.
TAR Sardegna, Sez. II, n. 58/2026	Conforme	L'istanza di accertamento di conformità presentata oltre il termine di novanta giorni è inefficace e non impedisce l'acquisto pubblico.

04. Il vaglio critico: l'ombra dell'Adunanza Plenaria e l'articolo 7 CEDU

4.1 — La qualificazione della confisca edilizia come sanzione afflittiva

Il nodo nomofilattico rimesso con l'ordinanza n. 656 del 2026 non può essere compreso appieno senza considerare la svolta impressa dall'**Adunanza Plenaria n. 16 dell'11 ottobre 2023¹²**. Il massimo organo di giustizia amministrativa ha riconosciuto che l'acquisizione gratuita del bene e dell'area di sedime riveste una **natura prettamente sanzionatoria e afflittiva**. Superando la risalente concezione dell'acquisizione quale mera misura ripristinatoria dello stato dei luoghi, la Plenaria ha attratto l'istituto nell'alveo della nozione convenzionale di pena ai sensi dell'[art. 7 della CEDU](#).

L'applicazione dei noti *criteri Engel* elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo impone un cambio di paradigma. La perdita totale del diritto dominicale sul manufatto e sul terreno circostante eccede la stretta riparazione del danno urbanistico, assumendo una **funzione punitiva e deterrente**.

Questo inquadramento produce ricadute immediate sulla disciplina dell'inottemperanza. Se l'acquisizione costituisce una sanzione formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale, essa presuppone indefettibilmente un **coefficiente soggettivo di colpevolezza**. La responsabilità oggettiva non può governare l'ablazione della proprietà tutelata anche dall'art. 1 del Protocollo Addizionale n. 1 alla CEDU.

La rimessione operata dalla Sezione Seconda fa leva proprio su questa frizione ordinamentale. Se l'inadempimento all'ordine di ripristino deve essere soggettivamente imputabile, ci si deve chiedere se sia configurabile una colpa in capo al privato che non abbia eseguito l'opera distruttiva durante la pendenza di una tutela cautelare accordata dal giudice. L'automatismo procedimentale e la **rigidità dei termini decadenziali** entrano in aperta tensione con lo statuto garantistico europeo. Trattare l'acquisizione come una mera sanzione vincolata rischia di svuotare il nucleo essenziale delle garanzie sancite dall'Adunanza Plenaria n. 16 del 2023.

4.2 — Il dilemma dell'incolpevolezza e l'affidamento processuale

Il contrasto giurisprudenziale rimesso alla Plenaria pone in luce il **dilemma dell'incolpevolezza del destinatario**. L'impostazione formalista sostiene che il privato, pur proponendo ricorso, assume su di sé il rischio processuale del rigetto della domanda cautelare o di merito. Tuttavia, pretendere che il ricorrente proceda comunque alla demolizione spontanea mentre contesta la legittimità dell'atto dinanzi agli organi giudiziari contraddice il **principio di effettività della tutela**. Il cittadino sarebbe costretto a distruggere irreversibilmente il proprio bene per evitare l'espropriazione punitiva, vanificando sul piano pratico l'utilità della domanda giudiziale.

Nella vicenda dell'immobile di Monfalcone, l'intreccio dei provvedimenti provvisori ha ingenerato un **ragionevole affidamento processuale**. L'emissione del decreto monocratico n. 736 del 2024 e la successiva sentenza di annullamento del TAR n. 220 del 2024 avevano rimosso l'obbligo di ripristino con efficacia retroattiva. Sebbene tale efficacia sia venuta meno con la sentenza di riforma del Consiglio di Stato n. 2821 del 2025, appare arduo imputare a titolo di colpa l'inottemperanza maturata nelle more del giudizio. La condotta del privato era assistita dalla legittima convinzione della fondatezza della propria pretesa, corroborata dalle decisioni di prime cure.

La decisione dell'Adunanza Plenaria sarà chiamata a compiere una sintesi equilibrata tra opposte esigenze di rango primario. Da un lato vi è l'imprescindibile **salvaguardia dell'ordine pubblico urbanistico**, che impedisce la trasformazione del processo amministrativo in uno strumento dilatorio per consolidare gli abusi sul territorio. Dall'altro vi è l'obbligo costituzionale e convenzionale di

subordinare la perdita della proprietà a una **valutazione effettiva di colpevolezza e imputabilità**. In definitiva, la **sospensione dell'ordine di demolizione** rimane lo snodo cruciale in cui si scontrano l'esigenza di repressione degli abusi e la garanzia della tutela giurisdizionale, confermando l'insegnamento secondo cui il tempo processuale non può risolversi a danno di chi ha ragione né premiare chi viola la legge.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 31, 32, 36 e 36-bis](#) — Testo Unico dell'Edilizia, disciplina degli interventi eseguiti in assenza di permesso o in totale difformità, perentorietà del termine di demolizione e acquisizione gratuita al patrimonio comunale.

[Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 21-quater e 21-nonies](#) — Nuove norme in materia di procedimento amministrativo, efficacia ed esecutività del provvedimento autoritativo e autotutela decadenziale.

[Codice Civile, artt. 2700, 2943 e 2964](#) — Fede privilegiata dei verbali degli ufficiali pubblici, interruzione della prescrizione e inapplicabilità delle norme sull'interruzione alla decadenza.

[D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, artt. 5, 6 e 71](#) — Codice del Terzo Settore, attività di interesse generale, attività secondarie e regime di compatibilità urbanistica dei locali associativi.

[Legge Regionale Friuli-Venezia Giulia 11 novembre 2009, n. 19, art. 45](#) — Codice regionale dell'edilizia, rimozione e demolizione di opere abusive e mutamenti d'uso non autorizzati.

[Costituzione della Repubblica Italiana, artt. 3, 24, 42, 97, 113 e art. 7 CEDU](#) — Diritto di difesa, funzione sociale della proprietà, legalità penale e principio di proporzionalità delle sanzioni afflittive.

Giurisprudenza citata

1. [Consiglio di Stato, Sezione Seconda, sentenza non definitiva e ordinanza 26 gennaio 2026, n. 656](#) — Rimessione all'Adunanza Plenaria del quesito sugli effetti sospensivi o interruttivi della tutela cautelare sul termine di novanta giorni per la



demolizione; conferma dell'applicabilità dell'acquisizione al mutamento d'uso senza opere e inoperatività del Terzo Settore per i luoghi di culto.

2. **Consiglio di Stato, Sezione Sesta, sentenza 15 giugno 2020, n. 3803** — Il mutamento di destinazione d'uso senza opere strutturali configura variazione essenziale se incide sul carico urbanistico e sulle dotazioni territoriali, legittimando l'ordine di ripristino.
3. **TAR Friuli-Venezia Giulia, Trieste, Sezione Prima, sentenza 27 giugno 2024, n. 220** — Sentenza di primo grado successivamente riformata dal Consiglio di Stato n. 2821/2025; la caducazione dell'annullamento giudiziale ripristina la vigenza dell'ordinanza di ripristino originaria.
4. **TAR Veneto, Venezia, Sezione Seconda, sentenza 2024, n. 1488** — L'iscrizione al RUNTS non giustifica la violazione delle previsioni urbanistiche locali per lo svolgimento di attività di culto in assenza di idoneo titolo edilizio.
5. **Consiglio di Stato, Sezione Sesta, sentenza 13 novembre 2020, n. 7013** — La concessione di misure cautelari produce effetti meramente sospensivi e non interruttivi sul termine di demolizione; inapplicabilità dell'art. 2943 c.c. ai termini decadenziali edilizi e inefficacia su termini già spirati.
6. **Consiglio di Stato, Sezione Seconda, sentenza 2 gennaio 2026, n. 23** — Natura dichiarativa e ricognitiva dell'atto di accertamento dell'inottemperanza; l'effetto traslativo al patrimonio indisponibile del Comune opera di diritto allo spirare dei novanta giorni.
7. **TAR Campania, Napoli, Sezione Seconda, sentenza 2026, n. 1940** — Limiti e poteri di accertamento dell'inottemperanza; l'atto dirigenziale costituisce titolo formale necessario per la trascrizione e l'immissione in possesso dell'area di sedime.
8. **TAR Campania, Salerno, Sezione Seconda, sentenza breve 2026, n. 217** — Onere probatorio del proprietario locatore di dimostrare la propria assoluta estraneità all'abuso e la tempestiva attivazione per impedire l'acquisizione dell'immobile locato.
9. **Consiglio di Stato, Sezione Sesta, sentenza 16 luglio 2026, n. 6595** — Automatismo dell'acquisizione gratuita e irretrattabilità degli effetti traslativi; assenza di discrezionalità amministrativa nella rinuncia all'effetto ablatorio.
10. **TAR Sardegna, Cagliari, Sezione Seconda, sentenza 2026, n. 58** — Inefficacia dell'istanza di accertamento di conformità ex art. 36 D.P.R. 380/2001 depositata dopo



lo spirare dei novanta giorni; intangibilità dell'effetto acquisitivo perfezionato.

11. Consiglio di Stato, Sezione Seconda, sentenza 11 febbraio 2026, n. 1221 —

Distinzione tra conformità urbanistica e sanabilità formale; inefficacia della regolarizzazione successiva a precludere le sanzioni demolitorie consolidate.

12. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza 11 ottobre 2023, n. 16 —

Qualificazione dell'acquisizione gratuita del bene e dell'area di sedime quale sanzione affittiva sostanziale equiparabile a pena convenzionale ex art. 7 CEDU, con conseguente necessità di valutare la colpevolezza nell'inadempimento.



Paola De Virgiliis

Diritto Amministrativo — Edilizia e Contratti Pubblici

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.