

Publicato il 08/01/2026

N. 00178 /2026 REG.PROV.COLL.  
N. 0\*\*\*\*/2023 REG.RIC.



REPUBBLICA I T A L I A N A  
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 \*\*\*\* del 2023, proposto da:  
\*\*\*\* \*\*\*\* e \*\*\*\* \*\*\*\*, rappresentati e difesi dall'avvocato Felice Bianco, che  
si dichiara antistatario, con domicilio digitale pec in registri di giustizia e  
domicilio fisico eletto presso il suo studio in \*\*\*\*, via \*\*\*\*, \*\*\*\*;

*contro*

Comune di \*\*\*\*, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Raffaele Marciano, con domicilio  
digitale pec in registri di giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sez.  
seconda, n. 3947 del 2022.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di \*\*\*\*; Visti tutti gli atti  
della causa;

Relatore il consigliere Laura Marzano;

Nessuno presente per le parti nell'udienza pubblica del giorno 25 novembre  
2025;

## **FATTO e DIRITTO**

1. Gli appellanti hanno impugnato la sentenza 10 giugno 2022, n. 3947 con cui il Tar Campania ha respinto il ricorso proposto per l'annullamento dell'ordinanza del comune di \*\*\*\* n. \*\*\*\* del 17 marzo 2017, recante l'ingiunzione di demolizione di opere abusive realizzate nel territorio comunale alla Via \*\*\*\* n. \*\*\*\*, consistenti in una muratura di contenimento e in una rampa d'accesso.

Il comune appellato si è costituito nel presente grado di giudizio depositando memoria con cui ha chiesto la reiezione dell'appello.

Con ordinanza 7 marzo 2023, n. \*\*\*\* è stata respinta l'istanza cautelare per assenza di fumus boni iuris.

In vista della trattazione la parte appellante ha depositato memoria conclusiva. Con nota depositata in data 21 novembre 2025 la parte appellante ha chiesto la decisione della causa sugli scritti.

All'udienza pubblica del 25 novembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Con l'ordinanza impugnata in primo grado è stata disposta la demolizione di opere realizzate su terreno di proprietà degli appellanti, censito catastalmente con la particella n.\*\*\*\* del foglio \*\*\*\*e ricadente nel vigente P.G.R. in zona classificata E2 (zona omogenea agricola rada) senza vincolo, in assenza di permesso di costruire e, precisamente, di “una muratura di contenimento di cemento armato, posta a delimitazione di una proprietà privata e di una rampa d'accesso” in terreno, realizzata per accedere dalla strada comunale, muratura che “misura su di un lato circa 85ml, con altezza media di 4 ml, l'altra muratura si sviluppa per circa 90ml, con altezza media fuori terra di circa 3ml”.

Il Tar ha respinto il ricorso rilevando l'infondatezza delle censure di natura formale e procedimentale, nonché di quelle relative alla motivazione e al contenuto dell'ordinanza.

3. Gli appellanti, pur deducendo che sentenza sarebbe errata, hanno affidato l'appello alla mera riproposizione delle censure formulate in primo grado avverso l'atto impugnato.

Con il primo motivo ripropongono la censura di illegittimità dell'atto perché non indicante il numero di raccolta (I motivo del ricorso).

Con il secondo motivo ripropongono la doglianza inerente la mancata comunicazione di avvio del procedimento (II motivo del ricorso) e quella di difetto di motivazione dell'ordinanza che, fondata sulla necessità del previo rilascio del permesso di costruire, non avrebbe esplicitato le ragioni di

interesse pubblico, attuale e concreto alla demolizione, anche in ragione del tempo trascorso (censura contenuta nel IV e nel V motivo del ricorso). Lamentano, altresì, che il Tar non si sarebbe pronunciato sul prospettato pericolo per la rimozione delle opere preesistenti con impossibilità di demolire le parti abusive senza danneggiare quelle legittimamente realizzate. Con il terzo motivo ripropongono la censura per cui l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale sarebbe possibile solo quando sia stato realizzato un intero organismo edilizio (III motivo del ricorso introduttivo).

Con il quarto motivo ripropongono la censura secondo cui il comune sarebbe tenuto ad individuare, nell'ordinanza di demolizione di un immobile abusivo, l'area di sedime e quella ulteriore da acquisire al patrimonio comunale (censura contenuta nel IV motivo del ricorso introduttivo).

Con il quinto motivo ripropongono le censure di difetto di motivazione dell'ordinanza circa la trasformazione urbanistico-edilizia del territorio e sostengono che le opere non determinerebbero alcuna modifica essenziale, trattandosi da una parte di muri di cinta di natura pertinenziale e dall'altra di una rampa di accesso, opere che non avrebbero determinato alcun aggravio alla situazione urbanistica esistente, data la asserita conformità dell'opera alle norme urbanistiche. Quindi l'amministrazione avrebbe dovuto ponderare gli interessi contrapposti (motivi VI e VII del ricorso).

4. L'appello, che presenta evidenti profili di inammissibilità in quanto affidato alla mera riproposizione delle censure formulate in primo grado (cfr. Cons. Stato, sez. III, 10 gennaio 2025, n. 150; sez. II, 15 novembre 2023, n. 9811; id.; 22 giugno 2022, n. 5131; id. 19 agosto 2021 n. 5939), è comunque infondato e va respinto.

Il primo motivo è infondato atteso che, come rilevato dal Tar, il numero di raccolta del provvedimento, nel caso di specie omesso, non è elemento essenziale ai fini dell'identificazione dell'atto amministrativo.

Gli ulteriori motivi, che possono essere esaminati congiuntamente, sono tutti infondati, come peraltro statuito dal Tar.

Le opere di che trattasi, come descritte nell'ordinanza di demolizione, per la loro rilevanza urbanistica hanno determinato una pesante trasformazione del territorio: è utile ricordare che si tratta di "una muratura di contenimento di cemento armato, posta a delimitazione di una proprietà privata e di una rampa d'accesso" in terreno, realizzata per accedere dalla strada comunale, muratura che "misura su di un lato circa 85ml, con altezza media di 4 ml, l'altra muratura si sviluppa per circa 90ml, con altezza media fuori terra di circa 3ml".

La realizzazione dei due imponenti muri di contenimento e della rampa carraia per l'accesso dalla sede viaria di collegamento, comportano un rimodellamento della morfologia del terreno, che conduce a qualificare il complessivo intervento – il quale, secondo una consolidata giurisprudenza, deve essere apprezzato in modo globale e non in termini atomistici (tra le più recenti, Cons. Stato, sez. II, 4 luglio 2025, n. 5796) – come “nuova costruzione” (cfr. Cons. Stato, sez. II, 4 novembre 2025, n. 8542). Né tali opere possono considerarsi pertinenze urbanistiche. Il concetto di pertinenza urbanistica è più ristretto rispetto a quello di pertinenza civilistica, ed è applicabile solo ad opere di modesta entità, accessorie ad un'opera principale, e non anche a quelle che, per dimensioni e finalità, siano connotate da una propria autonomia funzionale e da un autonomo valore di mercato (cfr. Cons. Stato, sez. II, 8 luglio 2025, n. 5911; id. sez. VII, 15 maggio 2025, n. 4175).

È corretta l'irrogazione della sanzione demolitoria, non essendo predicabile l'applicazione della sanzione pecuniaria atteso che l'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001 (norma alla stregua della quale è stata ingiunta la demolizione) non contempla la possibilità di sanzione alternativa a quella ripristinatoria.

Trattandosi di sanzione tipizzata va esclusa la violazione, da parte del comune, del principio di proporzionalità, essendo l'attività amministrativa del tutto vincolata.

Né rileva la doglianza circa l'omessa valutazione sulla reale fattibilità della demolizione, trattandosi di previsione non rinvenibile nell'art. 31 (che riguarda gli interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, ma contenuta solo nell'art. 33, che disciplina gli interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità e nell'art. 34 che disciplina la diversa fattispecie di interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire).

In ogni caso va osservato che la possibilità di sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria deve essere valutata nella fase esecutiva del procedimento e solo su richiesta dell'istante, qualora dimostri la situazione di pericolo di stabilità del fabbricato, con la conseguenza che tale valutazione non rileva ai fini della legittimità del provvedimento di demolizione (cfr. Cons. Stato, sez. II, 30 ottobre 2024, n. 8656; id. sez. VI, 10 maggio 2021, n. 3666).

La realizzazione di opere sine titolo determina una situazione di anti giuridicità permanente in relazione alla quale si appalesa sussistente in re ipsa l'interesse pubblico alla rimozione della situazione di perdurante illiceità

e di documento arrecato al pubblico interesse alla regolare conformazione urbanistica del territorio comunale.

Per giurisprudenza costante, l'ordinanza di demolizione di un immobile abusivo ha natura di atto dovuto e rigorosamente vincolato, con la conseguenza che essa è dotata di un'adeguata e sufficiente motivazione se contiene la descrizione delle opere abusive e le ragioni della loro abusività (cfr. Cons. Stato, sez. II, 8 febbraio 2024, n. 1299).

L'ordinanza di demolizione, infatti, costituisce espressione di un potere vincolato e doveroso in presenza dei requisiti fissati dalla legge, rispetto al quale non è richiesto alcun apporto partecipativo del privato, né la specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico o la comparazione con gli interessi privati (cfr., fra le tante, Cons. Stato, sez. VII, 2 novembre 2023, n. 9408).

L'attività di repressione degli abusi edilizi tramite l'emissione dell'ordine di demolizione non richiede la previa comunicazione di avvio del procedimento agli interessati e non prevede la possibilità per gli interessati di presentare osservazioni. Questo perché tale attività è di natura vincolata e non richiede particolari garanzie partecipative (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 5 gennaio 2024, n. 212).

A fronte della natura pacificamente abusiva dei manufatti, il comune non è tenuto neanche a motivare sull'interesse pubblico alla demolizione. Trattandosi di atto vincolato, il provvedimento è sufficientemente motivato con la specifica descrizione delle opere abusive e l'indicazione delle norme violate. Proprio per tale natura dell'atto il provvedimento non sarebbe annullabile né per questo né per altri vizi procedimentali, ai sensi dell'art. 21 octies l. 241 del 1990 (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 18 ottobre 2023, n. 9086).

La mancata o inesatta indicazione dell'area di sedime, che deve essere acquisita nell'ipotesi d'inottemperanza all'ordine di demolizione, non costituisce causa di illegittimità dell'ingiunzione a demolire (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 9 ottobre 2023, n. 8793). Invero tale mancanza può comunque essere colmata con l'indicazione della stessa nel successivo procedimento di acquisizione (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 21 febbraio 2023, n. 1767).

È infatti l'atto di acquisizione al patrimonio comunale che deve individuare il bene oggetto di acquisizione e la relativa area di sedime, nonché l'eventuale area ulteriore, nei limiti insuperabili del decuplo della superficie abusiva, la cui ulteriore acquisizione deve essere specificamente motivata con riferimento alle norme urbanistiche vigenti. Invero, l'indicazione dell'area è requisito necessario ai fini dell'acquisizione, che costituisce

distinta misura sanzionatoria (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 13 ottobre 2023, n. 8923).

Conclusivamente, per quanto precede, l'appello deve essere respinto.

5. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione settima, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte appellante alla rifusione, in favore del comune appellato, di spese e competenze del presente grado di giudizio, che liquida in € 4.000,00 (quattromila) oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2025, con l'intervento dei magistrati:

Daniela Di Carlo, Presidente

F/F Raffaello Sestini,

Consigliere Marco Morgantini,

Consigliere

Laura Marzano, Consigliere, Estensore

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Laura Marzano**

**IL PRESIDENTE**

**Daniela Di Carlo**