Pubblicato il 09/11/2026

N. 08127 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00020/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 20 del 2025, proposto da

Giuseppe Vitiello, Francesca Vitiello, Florinda Vitiello e Giovanni Vitiello, rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Di Lecce, con domicilio digitale pec in registri di giustizia

contro

Comune di Torre del Greco, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Adriano Licenziati, con domicilio digitale pec in registri di giustizia

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione terza, n. 3320/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Torre del Greco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il consigliere Laura Marzano;

Nessuno presente per le parti nell'udienza pubblica del giorno 27 ottobre 2026;

Viste le istanze di decisione sugli scritti depositate da entrambe le parti;

FATTO e DIRITTO

1. La parte appellante ha impugnato la sentenza del Tar Campania, sezione terza, 22 maggio 2024, n. 3320 con cui è stato in parte respinto e in parte dichiarato irricevibile il ricorso proposto per l'annullamento di provvedimenti adottati dal comune di Torre del Greco, aventi ad oggetto l'ordine di demolizione di abusi commessi su un immobile sito alla via Alcide De Gasperi n. 67.

Il comune appellato si è costituito depositando memoria con cui ha chiesto la reiezione dell'appello.

In vista della trattazione entrambe le parti hanno depositato le rispettive istanze di decisione della causa sugli scritti.

All'udienza pubblica del 27 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Gli appellanti sono proprietari, per successione ereditaria, della unità immobiliare situata in Torre del Greco, alla via Alcide De Gasperi n. 67, dove sono state realizzate le opere di cui alle ordinanze di demolizione oggetto di impugnazione in primo grado: in particolare l'ordinanza di demolizione, n. 367 del 26 ottobre 2021, notificata loro il 2 novembre 2021 e l'ordinanza di demolizione n. 761 del 1° agosto 2003 conosciuta unitamente alla precedente.

In primo grado essi hanno evidenziato che, in qualità di eredi della sig.ra Ciaravolo, per la prima volta nel 2021 sono venuti a conoscenza dell'ordinanza di demolizione

del 2003 che, a distanza di 5 anni dalla morte della madre (2008), non sarebbe stata trascritta e pertanto al momento della successione *mortis causa* essi nulla ne avrebbero saputo.

Hanno lamentato l'inerzia serbata dal comune dopo l'ordinanza di demolizione del 2003 e hanno sostenuto che tale inerzia non potrebbe legittimare una procedura sanzionatoria nei loro confronti, in quanto soggetti totalmente estranei all'abuso edilizio e mai prima destinatari di un atto amministrativo sfavorevole.

Hanno lamentato l'illegittimità per violazione del principio di proporzionalità dell'ordine di demolizione, emanato a lunga distanza dalla realizzazione delle opere abusive, allorquando la destinazione delle stesse abbia carattere abitativo-residenziale.

Hanno aggiunto che la sanzione amministrativa pecuniaria ex art. 31, 4 bis, d.P.R. n. 380/2001, avendo natura amministrativa, sarebbe soggetta alla disciplina generale di cui alla legge n. 689 del 1981, con la conseguenza che si estinguerebbe per decesso dell'autore dell'abuso edilizio, non estendendosi agli eredi (art. 7, id.), i quali non potrebbero essere chiamati a risponderne.

Ne conseguirebbe l'illegittimità del provvedimento impugnato e la necessità di annullare la sanzione amministrativa in quanto erogata in carenza dei presupposti.

Quanto alla sanzione ex art. 31 comma 4 *bis* del d.P.R. n. 380/2001, ne hanno dedotto in subordine l'illegittimità per essere stata irrogata nella misura massima, in assenza di istruttoria rispetto alla zona di rischio in cui ricade l'immobile oggetto dei presunti abusi.

Hanno infine formulato censure avverso l'ordinanza di demolizione del 2003.

3. Il Tar Campania ha respinto il ricorso quanto all'impugnazione dell'ordinanza del 2021, richiamando da una parte la natura reale dell'ordine di demolizione degli abusi, il quale quindi è opponibile agli eredi anche in assenza di trascrizione della stessa nei registri immobiliari e, dall'altra, la natura doverosa dell'ordine di demolizione che,

quindi, può e deve essere adottato anche a distanza di lungo tempo dalla realizzazione dell'abuso.

In ordine alla sanzione pecuniaria ha rilevato che il comune si è limitato ad avviare il relativo procedimento senza adottare alcun provvedimento sanzionatorio.

Il Tar ha poi osservato che, dal contenuto del provvedimento del 2021, emerge che ciò che viene contestato è un intervento di completamento e sostituzione di quello precedente, già oggetto di contestazione con l'ordinanza di demolizione n. 761 del 1° agosto 2003, correttamente richiamato nell'ordinanza del 2021. Quanto sopra, aggiunge il primo giudice, emerge chiaramente laddove è rappresentato che è stata accertata la non ottemperanza della prima ordinanza, è stato fatto un confronto dalla documentazione fotografica dei precedenti sopralluoghi con lo stato dei luoghi, e laddove è rappresentato che sono state sostituite le canne di bambù menzionate nella precedente ordinanza con controsoffittatura in legno; pertanto è stato contestato un ulteriore intervento sulla medesima tettoia, già ritenuta abusiva, senza alcuna autorizzazione.

Quindi ha dichiarato irricevibile per tardività l'impugnazione proposta avverso l'ordinanza di demolizione n. 761 del 2003, la cui obbligazione ripristinatoria insita nell'ordine di demolizione dell'opera abusiva è stata loro trasmessa in qualità di eredi, in quanto il provvedimento demolitorio è divenuto ormai inoppugnabile con il decorso del termine di 60 giorni decorrenti dalla data della notifica alla *de cuius*, Ida Ciaravolo, in data 5 agosto 2003, come risultante dall'ordinanza di demolizione depositata in giudizio del comune resistente.

Infine ha dichiarato irricevibili le censure riferite al profilo paesaggistico in quanto formulate tardivamente con memorie non notificate.

4. Gli appellanti contestano la sentenza sostanzialmente replicando le censure formulate in primo grado.

Innanzitutto sostengono l'illegittimità dell'ordinanza del 2021 perché adottata a distanza di 18 anni dalla commissione degli abusi dei quali essi non sarebbero stati a conoscenza, così violando, a loro dire, il "legittimo" affidamento.

Contestano la statuizione di irricevibilità dell'impugnazione dell'ordinanza del 2003, fondata sul dato che la stessa sarebbe dovuta essere impugnata dalla loro dante causa nel termine di decadenza dalla notifica della stessa, ribadendo che essi non ne erano a conoscenza e, quindi, ripropongono le censure avverso tale ordinanza.

Ripropongono la censura di illegittimità dell'ordinanza del 2021 poiché emessa in assenza della comunicazione di avvio del procedimento.

Infine contestano la statuizione di inammissibilità delle censure inerenti alle caratteristiche della tettoia, formulate mediante memoria non notificata, sostenendo che, al contrario, esse rientrerebbero nel perimetro delineato dal ricorso introduttivo del quale rappresenterebbero il coerente sviluppo: quindi ripropongono tali censure sostenendo che la tettoia sarebbe un volume irrilevante ai fini urbanistici, che non creerebbe alcun un ingombro, né alcun impatto sul paesaggio, e dunque, in assenza di danno per l'ambiente, mancherebbe il presupposto per la misura demolitoria.

Non hanno, invece, riproposto la censura relativa alla sanzione ex art. 31 comma 4 *bis* del d.P.R. n. 380/2001, per essere stata irrigata nella misura massima: censura della quale il Tar ha rilevato l'inammissibilità in quanto sanzione meramente preannunciata dal comune.

5. L'appello è infondato.

5.1. Il primo motivo è infondato alla luce del consolidato orientamento secondo cui è legittimo l'ordine di demolizione di manufatti abusivi, a nulla rilevando che, tra il periodo di realizzazione dell'abuso e il momento dell'adozione dell'ordine di demolizione, sia trascorso un lungo lasso di tempo. Tale lasso di tempo non determina l'insorgenza di un affidamento legittimo in capo all'autore dell'abuso in merito alla legittimità degli interventi, né impone un obbligo dell'amministrazione di motivare

puntualmente in relazione alla valutazione delle ragioni di interesse pubblico alla rimozione delle opere abusive (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017, n. 9; id., sez. VI, 28 marzo 2025, n. 2603).

Il provvedimento che ordina la demolizione di un edificio abusivo, è atto doveroso e, anche se emesso a distanza di tempo dalla sua realizzazione, non può comportare deviazioni da tale dovere né può in generare affidamenti legittimi da parte del proprietario (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 gennaio 2025, n. 309).

La circostanza che gli odierni appellanti non fossero edotti dell'ordinanza del 2003 è irrilevante atteso che l'ordine di demolizione ha natura di misura amministrativa ripristinatoria, priva di finalità punitive, con carattere reale, e non è soggetto a prescrizione né a un autonomo giudizio di proporzionalità al momento della sua adozione, essendo il bilanciamento tra interessi pubblici e privati già operato dal legislatore nella previsione stessa dell'abbattimento dell'opera abusiva. Il medesimo ordine di demolizione conserva efficacia nei confronti degli eredi e degli aventi causa, non rilevando il regime proprietario del manufatto (cfr. Cass. pen., sez. III, 10 giugno 2026, n. 23741).

Al riguardo l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 9 del 2017, cit. ha chiarito che l'ordine di demolizione di una costruzione abusiva deve comunque essere emanato senza alcuna rilevanza del decorso del tempo, proprio perché la presenza del manufatto abusivo comporta una lesione permanente ai valori tutelati dalla costituzione e l'eventuale connivenza o la mancata conoscenza della loro esistenza da parte degli organi comunali non incide sul dovere di disporne la demolizione.

Inoltre, la medesima sentenza ha rimarcato come la sanzione amministrativa consistente nell'ordine di demolizione, avendo carattere reale, prescinda dalla responsabilità del proprietario o dell'occupante l'immobile, dovendo esso essere emanato anche nei confronti di chi non abbia commesso la violazione, ma si trovi al

momento della sua emanazione in un rapporto con la *res* tale da consentire la restaurazione dell'ordine giuridico violato.

Con l'acquisto del diritto reale da parte dell'avente causa, si verifica una novazione soggettiva cumulativa dell'obbligo *propter rem* di demolire il bene.

Pertanto la misura demolitoria può essere legittimamente irrogata nei confronti del proprietario del bene, anche se diverso dal responsabile dell'abuso e anche se estraneo alla commissione dell'abuso stesso, e ciò in quanto l'abusività dell'opera è una connotazione di natura reale, la quale segue l'immobile anche nei successivi trasferimenti del medesimo, con l'effetto che la demolizione è, di regola, atto dovuto e prescinde dall'attuale possesso del bene e dalla coincidenza del proprietario con il realizzatore dell'abuso medesimo (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 24 novembre 2025, n. 9141).

Ciò che viene contestato agli appellanti con l'ordinanza del 2021 non è, infatti, la realizzazione del manufatto abusivo (ma soltanto dei successivi interventi) bensì la mancata rimozione dello stesso dopo la contestazione *illo tempore* notificata alla loro dante causa.

Come ha chiarito l'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato con la sentenza n. 16 del 2023, la mancata ottemperanza all'ordine di demolizione entro il termine da esso fissato comporta la perduranza di una situazione *contra ius*, dunque integra un illecito permanente e costituisce, altresì, un illecito amministrativo omissivo *propter rem*, distinto dal precedente illecito, avente anche rilevanza penale, commesso con la realizzazione delle opere abusive.

5.2. Da quanto precede discende, altresì, l'infondatezza del secondo motivo, con il quale essi censurano la declaratoria di irricevibilità della impugnazione avverso l'ordinanza del 2003.

Premesso che, come correttamente rilevato dal Tar, rispetto agli abusi oggetto dell'ordinanza del 2003 (tettoia a copertura di un terrazzo della superficie di mq 46 e

dell'altezza interno di m 2,65, composta da lamiere grecate coibentate sorrette da una struttura in ferro, completa di impermeabilizzazione e di canne di bambù fissate al soffitto), sono stati realizzati diversi ed ulteriori abusi (sostituzione delle canne di bambù con controsoffittatura in legno e realizzazione di una struttura per una lunghezza di circa m 7,00 tra l'interasse di alcuni travetti che sostengono la tettoia), va confermata la statuizione del Tar di irricevibilità dell'impugnazione dell'ordinanza del 2003.

Risulta, infatti, provato documentalmente che detta ordinanza fu all'epoca notificata alla dante causa degli appellanti, sig.ra Ida Ciaravolo, in data 5 agosto 2003 e non è mai stata impugnata, sicché la stessa è divenuta definitiva.

Di tale ordinanza è stata accertata l'inottemperanza.

5.3. A ciò consegue, altresì, l'irricevibilità delle censure che concernono la presunta non necessità dell'autorizzazione paesaggistica per la tettoia, prima di tutto perché sarebbero dovute essere formulate nel termine di 60 giorni dalla notifica dell'ordinanza (5 agosto 2003); in secondo luogo anche per la irrituale deduzione, avvenuta nel presente giudizio, non con il ricorso introduttivo, bensì con due successive memorie, per di più non notificate alla controparte.

In ogni caso, quand'anche ammissibili, le censure sarebbero infondate atteso che gli ulteriori interventi eseguiti su un immobile di cui è stata già accertata l'abusività ripetono la stessa qualifica di abusività dell'immobile stesso (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 20 luglio 2026, n. 5927).

5.4. Va respinto il motivo con il quale gli appellanti ripropongono la censura di illegittimità dell'ordinanza di demolizione del 2021 per omessa comunicazione di avvio del procedimento, stante la consolidata giurisprudenza per cui i provvedimenti repressivi degli abusi edilizi sono provvedimenti tipizzati e vincolati, che presuppongono un mero accertamento tecnico sulla consistenza delle opere realizzate e sul carattere abusivo delle medesime, con la conseguenza che per la loro adozione

non è necessario l'invio della comunicazione di avvio del procedimento, non essendovi spazio per momenti partecipativi del destinatario dell'atto e non essendo richiesta una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né, ancora, alcuna motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla demolizione, non potendo neppure ammettersi l'esistenza di un affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può giammai legittimare (cfr. Cons. Stato, sez. V, 5 giugno 2026, n. 4522; id. 11 maggio 2026, n. 3642).

5.5. Infine non è pertinente il richiamo di parte appellante alla pronuncia del Tar Campania, sez. III, 10 agosto 2020, n. 3552, atteso che, a prescindere da ulteriori considerazioni, nel caso ivi esaminato si trattava di immobile adibito a dimora dei ricorrenti da molti anni, laddove, nel caso di specie, gli appellanti risultano tutti residenti a Milano, come da certificazione da essi stessi prodotta, a nulla potendo rilevare, dunque, la mera destinazione residenziale dell'immobile per cui è causa.

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

6. 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 di Torre del Greco, di spese e competenze del presente 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 27 ottobre 2026, con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente
Daniela Di Carlo, Consigliere
Raffaello Sestini, Consigliere
Pietro De Berardinis, Consigliere
Laura Marzano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Laura Marzano **Claudio Contessa**

IL SEGRETARIO