

SOSPENSIONE DEL TERMINE PER LA DEMOLIZIONE E MISURA CAUTELARE – CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, N. 7 DEL 31 LUGLIO 2026

A cura di **Luca FAVALORO***

MASSIMA¹

Il termine di novanta giorni, fissato dall'articolo 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, è sospeso dalla pronuncia cautelare o dalla sentenza di primo grado del giudice amministrativo favorevole al ricorrente e riprende a decorrere a seguito della comunicazione di un provvedimento giurisdizionale di segno contrario, fatta salva la verifica in concreto della esigibilità dell'esecuzione da parte dell'interessato nel tempo residuo e la sua possibilità di chiedere all'amministrazione l'accertamento di conformità o la fissazione di un ulteriore congruo termine per ottemperare all'ordine.

SOMMARIO

1. **Il fatto** 1
2. **La decisione** 3
3. **Conclusioni**..... 5

1. IL FATTO

Con la sentenza n. 7 del 31 luglio 2026, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato si è pronunciata sulla *vexata quaestio* circa il termine di novanta giorni ex art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001² per l'ottemperanza all'ordine di demolizione o di ripristino e gli effetti delle pronunce giurisdizionali favorevoli al destinatario rese nel corso del giudizio amministrativo.

La vicenda trae origine dall'ordinanza dirigenziale del 15 novembre 2023, con cui il Comune di - omissis - rilevava che l'associazione - omissis - utilizzava un immobile "permanentemente come luogo di

culto e di preghiera", in contrasto con i titoli edilizi e lo strumento urbanistico vigente.

Ritenuto che tale destinazione comportasse un maggior carico urbanistico e un mutamento d'uso non autorizzato in variazione essenziale, l'Amministrazione vietava l'uso dell'immobile come luogo di culto e ne ordinava il ripristino della originaria destinazione entro novanta giorni dalla notifica del provvedimento (avvenuta il 25 novembre 2023).

L'associazione impugnava l'ordinanza dinanzi al TAR del Friuli-Venezia Giulia che, sia in sede monocratica che collegiale, respingeva la domanda cautelare.

In sede di appello cautelare, il Consiglio di Stato adottava una complessa sequenza di decisioni.

Con un primo decreto presidenziale sospendeva provvisoriamente gli effetti dell'ordinanza comunale, valorizzando la libertà di culto e l'approssimarsi del Ramadan, sollecitando tuttavia un confronto tra le parti volto ad adottare le misure adeguate ad evitare ogni possibile pericolo alla incolumità delle persone e dei beni.

Con un successivo decreto presidenziale puntualizzava che la libertà religiosa non avrebbe potuto, di per sé, giustificare una destinazione urbanistica dell'immobile diversa da quella stabilita dai pubblici poteri e riteneva necessario un confronto tra l'associazione e il Comune per individuare eventuali luoghi alternativi nei quali consentire l'esercizio del culto.

Con la successiva ordinanza collegiale, tuttavia, anche il Consiglio di Stato confermava il diniego cautelare quanto all'utilizzo della sede sociale per fini di culto e ribadiva la necessità di indivi-

* Avvocato. Dottorando di ricerca. Componente del Comitato Editoriale della Rivista "De Iustitia".

¹ Massima ufficiale.

² Art. 31, co. 3, D.p.r. 380/2001: "Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al

patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita. Il termine di cui al primo periodo può essere prorogato con atto motivato del comune fino a un massimo di duecentoquaranta giorni nei casi di serie e comprovate esigenze di salute dei soggetti residenti nell'immobile all'epoca di adozione dell'ingiunzione o di assoluto bisogno o di gravi situazioni di disagio socio-economico, che rendano inesigibile il rispetto di tale termine".

duare, attraverso un confronto tra le parti, siti alternativi accessibili e dignitosi per l'esercizio della preghiera.

Nel merito, il TAR per il Friuli-Venezia Giulia (sentenza n. 220 del 27 giugno 2024) accoglieva il ricorso dell'associazione e annullava l'ordinanza comunale.

Proposto appello da parte del Comune, la Seconda Sezione del Consiglio di Stato (sentenza n. 2821 del 2 aprile 2025), previa celerità di decisione ex art. 55, co. 10, c.p.a. riformava la sentenza di primo grado e confermava la legittimità dell'ordine di ripristino.

Con successiva ordinanza del 17 aprile 2025, il Comune – accertata la prosecuzione dell'attività di culto tramite quindici verbali della polizia locale – accertava l'inottemperanza e disponeva l'acquisizione dell'immobile al patrimonio indisponibile comunale, perfezionata con l'intavolazione del diritto di proprietà il 4 luglio 2025.

L'associazione impugnava l'ordinanza di acquisizione dinanzi al TAR per il Friuli-Venezia Giulia che, con sentenza n. 286 del 25 luglio 2025, respingeva il ricorso. L'associazione proponeva quindi appello dinanzi al Consiglio di Stato.

La Seconda Sezione del Consiglio di Stato, con sentenza non definitiva n. 656 del 2026, respingeva parte delle censure e rimetteva all'Adunanza Plenaria la questione relativa agli effetti prodotti, sul termine di novanta giorni, dalle pronunce giurisdizionali favorevoli intervenute nel corso del giudizio sull'ordine di ripristino.

Sul punto si contrapponevano le tesi delle parti.

L'associazione sosteneva che il termine di novanta giorni dovesse decorrere nuovamente per intero dalla pronuncia del Consiglio di Stato del 2 aprile 2025.

Secondo la prospettazione della ricorrente, infatti, la sentenza del TAR n. 220 del 2024, avendo annullato l'ordine di ripristino con efficacia retroattiva, avrebbe fatto venir meno gli effetti prodotti dall'atto nel periodo intercorrente tra la pronuncia di primo grado e quella di appello.

L'associazione richiama, inoltre, l'orientamento giurisprudenziale³ secondo cui, quando il

Consiglio di Stato riforma una sentenza del TAR che ha annullato un'ordinanza di demolizione e respinge il ricorso di primo grado, a seguito della pubblicazione della sentenza di secondo grado decorrebbe un rinnovato termine per ottemperare all'ordine di demolizione.

In altri termini, l'appellante rimarcava l'efficacia interruttiva del provvedimento giurisdizionale favorevole incidente sugli effetti dell'ordinanza di ripristino.

Il Comune sosteneva, diversamente, l'efficacia meramente sospensiva del termine.

Pertanto, nel caso di specie, evidenziava che il termine di novanta giorni fosse già integralmente decorso prima dell'adozione di qualsiasi provvedimento giurisdizionale favorevole all'associazione. L'Amministrazione evidenziava che il termine, decorrente dal 25 novembre 2023, era scaduto prima del decreto presidenziale del 29 febbraio 2024 e che, pertanto, alla scadenza si era già prodotto l'effetto acquisitivo previsto dall'art. 31, comma 3, del D.P.R. n. 380 del 2001.

Secondo il Comune, né la proposizione del ricorso né l'adozione di misure cautelari avrebbero potuto determinare l'interruzione o la rinnovazione di un termine ormai decorso, non essendo previsto dalla legge alcun effetto interruttivo.

Il Comune richiama, inoltre, il principio secondo cui il provvedimento amministrativo rimane efficace sino a quando non intervenga una sospensione giudiziale dei suoi effetti e osservava che la tutela cautelare, per la sua natura provvisoria e strumentale rispetto alla decisione di merito, non avrebbe potuto produrre effetti ulteriori rispetto a quelli derivanti dalla successiva pronuncia definitiva. L'Amministrazione contestava altresì la possibilità di attribuire alla sentenza di primo grado, successivamente riformata, un effetto tale da determinare la cancellazione retroattiva del periodo di mancata ottemperanza già maturato.

Orbene, la Sezione remittente rilevava l'esistenza di due distinti orientamenti giurisprudenziali.

³ Cfr. *TAR Lombardia, Sentenza n. 573 del 27 febbraio 2018*.

Secondo il primo⁴, il provvedimento cautelare o la sentenza di primo grado favorevole al destinatario dell'ordine determinerebbero la sospensione del termine di novanta giorni per ottemperare all'ordine di ripristino, che riprenderebbe a decorrere, per la parte residua, una volta intervenuta la decisione sfavorevole definitiva.

Secondo il diverso orientamento⁵, invece, tali pronunce determinerebbero l'interruzione del termine di novanta giorni, con conseguente decorrenza di un nuovo periodo di novanta giorni dalla definizione sfavorevole del giudizio.

Alla luce di quanto esaminato, la Sezione rimettente ha formulato il seguente quesito all'Adunanza Plenaria: *“se l'emissione di un provvedimento giurisdizionale che sospenda in via cautelare gli effetti ovvero disponga l'annullamento di un'ingiunzione di ripristino di un abuso edilizio comporti la mera sospensione del termine di novanta giorni per l'adempimento, decorso il quale il bene abusivo è acquistato di diritto al patrimonio del Comune, ovvero comporti l'interruzione di tale termine, che riprende a decorrere per intero solo a seguito della definizione del giudizio con rigetto del ricorso del privato.”*

2. LA DECISIONE

L'Adunanza Plenaria ha dichiarato infondati i motivi di appello proposti dall'associazione.

I Giudici di Palazzo Spada hanno innanzitutto precisato come il quesito formulato dalla Sezione remittente non fosse del tutto sovrapponibile alla vicenda concreta: il termine di novanta giorni dall'ordine di ripristino (notificato il 25 novembre 2023) era infatti già integralmente decorso prima che intervenisse il primo decreto cautelare favorevole (decreto presidenziale del 29 febbraio 2024). Ciononostante, il Collegio ha ritenuto necessario rispondere al quesito in forza della propria funzione nomofilattica, al fine di prevenire futuri contrasti giurisprudenziali.

A fondamento del ragionamento, la Plenaria ha richiamato la ricostruzione della dinamica sanzionatoria già delineata con la sentenza n. 16/2023 articolata in quattro fasi consecutive.

Una prima fase è attivata dalla notizia dell'esecuzione di interventi in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo ovvero con variazioni essenziali e sfocia in un accertamento istruttorio che si conclude, in caso di verifica positiva dell'esistenza dell'illecito, con un'ordinanza che ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto in caso di inottemperanza.

Entro il termine perentorio di novanta giorni, il destinatario dell'ordine di demolizione può formulare l'istanza di accertamento di conformità prevista dall'art. 36, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001.

L'accertamento di conformità può essere richiesto prima della scadenza del termine indicato per demolire o ridurre in pristino ovvero – nel caso in cui ciò non sia possibile – prima dell'irrogazione delle sanzioni previste in alternativa dagli artt. 33 e 34 del D.P.R. n. 380 del 2001⁶.

Una seconda fase si attiva con il decorso del termine di novanta giorni e si conclude con il sopralluogo sull'immobile e con l'accertamento positivo o negativo dell'esecuzione dell'ordinanza di ripristino.

Nel caso di accertamento negativo, l'Amministrazione prende atto dell'avvenuto trasferimento della proprietà mediante il verbale di accertamento.

Una terza fase⁷ si apre con la notificazione dell'accertamento dell'inottemperanza all'interessato e concerne l'immissione nel possesso del bene e la trascrizione dell'acquisto nei registri immobiliari.

⁴ Cfr. Cons. St., Sez. VI, 13 novembre 2020, n. 7013.

⁵ Cfr. Parere delle Sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana n. 56 del 7 aprile 2025.

⁶ Entro il termine di novanta giorni, il destinatario dell'ordinanza di demolizione può anche chiedere una sua proroga,

qualora dimostri la concreta volontà di procedere alla demolizione e sussistano ragioni oggettive che rendano impossibile il completamento della *restitutio in integrum* entro tale termine.

⁷ Disciplinata dapprima dal testo originario dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 e poi anche dalla legge n. 164 del 2014, che ha ivi aggiunto i commi 4-bis, 4-ter e 4-quater.

Una quarta fase (eventuale) riguarda il modo in cui l'Amministrazione intenda gestire il bene ormai entrato nel patrimonio comunale.

A seguito della perdita *ipso iure* del bene, pur se accertata successivamente, chi lo possiede ormai senza idoneo titolo giuridico non può né demolirlo né modificarlo ed è tenuto a corrispondere un importo all'Amministrazione proprietaria per la sua perdurante disponibilità, ormai divenuta *sine titulo*.

In alternativa alla demolizione del bene, il Consiglio comunale, ai sensi del secondo periodo del comma 5 dell'art. 31 D.P.R. 380/2001, può anche deliberare il mantenimento dell'immobile abusivo.

Orbene, dall'intelaiatura procedimentale sopra descritta discendono alcuni principi di diritto.

Innanzitutto, la mancata ottemperanza all'ordine di demolizione entro il termine fissato comporta il mantenimento di una situazione *contra ius* e costituisce un illecito amministrativo omissivo *propter rem*, distinto dal precedente illecito – avente anche rilevanza penale – commesso con la realizzazione delle opere abusive;

In secondo luogo, la mancata ottemperanza all'ordinanza di demolizione entro il termine previsto impone l'emanazione dell'atto di acquisizione del bene al patrimonio comunale;

Infine, l'atto di acquisizione del bene al patrimonio comunale ha natura dichiarativa e comporta – in base alle regole dell'obbligo *propter rem* – l'acquisto *ipso iure* del bene identificato nell'ordinanza di demolizione alla scadenza del termine di novanta giorni fissato con l'ordinanza di demolizione.

Applicando tali coordinate al caso di specie, la Plenaria ha osservato che la decadenza si era già verificata ante giudizio.

Difatti, tra il 25 novembre 2023, data di notificazione dell'ordine di ripristino, e il 29 febbraio 2024, data di emanazione del primo decreto cautelare del Presidente della Seconda Sezione del Consiglio di Stato, erano trascorsi oltre novanta giorni, non ravvisando alcuna lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale o del legittimo affidamento pure lamentati dall'associazione.

Difatti, i Giudici di Palazzo Spada hanno sottolineato che, salvo i casi in cui la legge disponga la

sospensione *ipso iure* degli effetti di un atto impugnato in sede giurisdizionale, nell'ordinamento amministrativo vige il principio per cui il provvedimento produce effetti sino a quando questi non siano sospesi da una pronuncia del giudice amministrativo, ovvero, in alternativa, da un atto dell'Amministrazione competente.

Pertanto, la mera proposizione del ricorso al TAR non determina la sospensione degli effetti del provvedimento.

Dal canto suo, in sede cautelare, il Giudice può incidere sugli effetti del provvedimento.

Tuttavia, viene precisato che le pronunce cautelari di accoglimento hanno natura provvisoria e interinale e divengono giuridicamente irrilevanti a seguito della pubblicazione della sentenza, o del decreto di estinzione, che abbia definito il grado del giudizio.

Nel caso in esame, non vi sono state pronunce giurisdizionali favorevoli all'associazione nei novanta giorni successivi alla notificazione dell'originaria ordinanza di ripristino.

Con la pubblicazione della sentenza definitiva del Consiglio di Stato n. 2821 del 2 aprile 2025, che ha riconosciuto la legittimità dell'ordinanza di ripristino, le pronunce cautelari emesse nel frattempo sono divenute giuridicamente irrilevanti.

Non si può ravvisare, pertanto, alcuna lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, né una lesione di un affidamento ragionevole e legittimo, dal momento che l'associazione ha avuto la possibilità di porre ogni domanda utile a tutela delle proprie ragioni dinanzi a un giudice indipendente e imparziale, che ha valutato in concreto la fondatezza delle stesse, regolando nel contraddittorio delle parti gli effetti del provvedimento impugnato.

Inoltre - questo appare altresì un passaggio rilevante - i Giudici hanno respinto la tesi per cui l'esercizio della libertà di culto (art. 19 Cost.) avrebbe imposto una sanzione diversa dall'acquisizione o reso inesigibile l'ottemperanza.

Richiamando la giurisprudenza della Corte EDU (*Ayala Flores c. Italia*, 23 ottobre 2025) e della Corte Costituzionale (sentt. n. 63/2016 e n. 67/2017), il Consiglio di Stato ha ribadito che l'esercizio della libertà religiosa non costituisce una

franchigia dal rispetto delle regole edilizie, urbanistiche e di pubblica incolumità.

Inoltre, il diritto di culto ben può essere ponderato in sede di pianificazione urbanistica, ma non giustifica la conversione abusiva di immobili sprovvisti della relativa destinazione d'uso e dei necessari requisiti di sicurezza.

Su queste basi, con riferimento alla fattispecie concreta, è stato enunciato il seguente principio di diritto: *“il Comune diventa di diritto proprietario del bene, oggetto dell’ordinanza di ripristino dello stato dei luoghi, qualora il giudice amministrativo – dopo il decorso del termine previsto dall’art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 – abbia emesso una misura cautelare o una sentenza di primo grado favorevole al ricorrente, seguita da una sentenza che abbia definitivamente respinto il ricorso”*.

Passando alla questione di portata generale – ossia l’effetto prodotto da una misura favorevole adottata prima dello spirare dei novanta giorni – la Plenaria ha risolto il contrasto tra i due orientamenti sopra esposti aderendo alla tesi della sospensione.

Sul tema, si sono confrontati due distinti orientamenti.

Secondo l’orientamento maggioritario⁸, un eventuale provvedimento cautelare favorevole, così come una sentenza di primo grado di annullamento poi riformata, comporterebbe la mera sospensione del termine di novanta giorni, sicché, una volta respinto definitivamente il ricorso, esso riprenderebbe a decorrere per la sola frazione rimanente, non ancora decorsa al momento del deposito della pronuncia cautelare o di merito favorevole al privato.

Secondo il diverso orientamento minoritario⁹, l’adozione di provvedimenti giurisdizionali favorevoli al ricorrente comporterebbe l’interruzione del termine di novanta giorni, il quale ricomincerebbe a decorrere – anche se già spirato – solo a seguito della definitiva conclusione, in senso sfavorevole, del giudizio.

Aderendo alla tesi della sospensione, la Plenaria ha valorizzato i seguenti argomenti.

Il punto di partenza del ragionamento è individuato nel principio *factum infectum fieri nequit*.

L’inottemperanza al provvedimento esecutivo è un fatto giuridico. Solo l’annullamento *definitivo* dell’atto fa venir meno la fattispecie sanzionatoria. Difatti, in mancanza di una norma esplicita, non si può attribuire ad atti provvisori un effetto estintivo o interruttivo di termini legali sostanziali.

Inoltre, ai sensi degli artt. 55 e ss. c.p.a., le misure cautelari servono a conservare la *res adhuc integra* nelle more del giudizio. Se il ricorso viene infine respinto, il privato non può trarre dal processo vantaggi superiori a quelli spettanti sul piano sostanziale (come sarebbe l’ottenimento di un nuovo termine integrale di novanta giorni).

Infine, la legge generale sul procedimento amministrativo, agli artt. 21-bis e 21-quater, sancisce l’immediata efficacia ed esecutorietà del provvedimento amministrativo, salvo che sia diversamente disposto. La sospensione degli effetti del provvedimento, pertanto, costituisce un effetto che deve trovare uno specifico fondamento nell’ordinamento.

Alla luce di tali premesse, l’Adunanza Plenaria ha formulato il seguente principio di diritto: *“il termine di novanta giorni, fissato dall’articolo 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 è sospeso dalla pronuncia cautelare o dalla sentenza di primo grado del giudice amministrativo favorevole al ricorrente e riprende a decorrere a seguito della comunicazione di un provvedimento giurisdizionale di segno contrario, fatta salva la verifica in concreto della esigibilità dell’esecuzione da parte dell’interessato nel tempo residuo e la sua possibilità di chiedere all’Amministrazione l’accertamento di conformità o la fissazione di un ulteriore congruo termine per ottemperare all’ordine”*.

3. CONCLUSIONI

La pronuncia dell’Adunanza Plenaria assume particolare rilievo in quanto definisce, in termini generali, gli effetti che una pronuncia giurisdizionale favorevole al destinatario dell’ordine di demolizione o di ripristino produce sul termine di novanta giorni previsto dall’art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001.

⁸ *Ex plurimis*, Cons. St., Sez. VI, 13 novembre 2020, n. 7013

⁹ Cfr. Cons. Giust. amm. Reg. Sic., parere, 7 aprile 2025, n. 56

Il Consiglio di Stato, aderendo all'orientamento maggioritario, esclude che la pronuncia cautelare o la sentenza di primo grado favorevole determini l'interruzione del termine e, quindi, la decorrenza di un nuovo periodo di novanta giorni. Tali provvedimenti producono, invece, un effetto meramente sospensivo: il termine resta congelato per il periodo in cui la misura favorevole conserva efficacia e riprende successivamente a decorrere, per la sola parte residua, a seguito della pronuncia giurisdizionale di segno contrario.

La soluzione adottata trova il proprio fondamento, secondo l'Adunanza Plenaria, nella natura sostanziale del termine e nel carattere automatico dell'acquisizione prevista dall'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001.

Una volta inutilmente decorso il termine assegnato per l'ottemperanza, l'inadempimento non può essere considerato come mai verificatosi per il solo fatto che, in un momento successivo, sia intervenuta una pronuncia favorevole destinata ad essere definitivamente superata. In tale prospettiva, assume rilievo il principio secondo cui *factum infectum fieri nequit*: l'effetto sospensivo della tutela giurisdizionale non può trasformarsi in un effetto interruttivo idoneo a restituire integralmente al destinatario dell'ordine un termine ormai in parte consumato.

La Plenaria, tuttavia, precisa che la regola deve essere coordinata con la concreta possibilità per l'interessato di adempiere all'ordine nel periodo residuo, nonché con la facoltà di chiedere all'Amministrazione l'accertamento di conformità o la fissazione di un ulteriore congruo termine per ottemperare. Ne deriva un equilibrio tra l'esigenza di preservare l'effettività dell'ordine di demolizione o di ripristino e quella di garantire che l'interessato disponga, una volta venuta meno la misura giurisdizionale favorevole, di un tempo effettivamente esigibile per conformarsi all'ordine.

La sentenza chiarisce, infine, che l'effetto sospensivo non può essere confuso con quello derivante dall'annullamento definitivo dell'atto presupposto: soltanto quest'ultimo è idoneo a travolgere definitivamente gli effetti dell'ordine di ripristino, mentre la pronuncia favorevole di natura cautelare

o una sentenza di primo grado successivamente riformata non possono cancellare il periodo di inottemperanza già maturato. La soluzione adottata dall'Adunanza Plenaria assicura, così, continuità e coerenza al sistema dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001, impedendo che la tutela giurisdizionale provvisoria possa tradursi, in caso di successiva soccombenza del ricorrente, nell'attribuzione di un nuovo termine integralmente rinnovato.