

Aree abusive e superfici aggiuntive: quando la motivazione del Comune diventa obbligatoria

Alfonsina Capone

L'acquisizione al patrimonio comunale di aree e immobili abusivi, disciplinata dall'art. 31, comma 3, del DPR 380/2001 (modificato dal DL 69/2024), avviene automaticamente qualora il responsabile dell'abuso non provveda al ripristino dello stato dei luoghi entro novanta giorni dall'ordine di demolizione. Diversa è, invece, la disciplina per superfici aggiuntive, per le quali il Comune deve fornire una motivazione chiara e dettagliata per acquisirle, come chiarito dalla sentenza del TAR della Campania n. 214/2025.

Funzioni e limiti dell'acquisizione al patrimonio comunale di aree abusive

L'acquisizione al patrimonio comunale rappresenta uno strumento sanzionatorio introdotto per contrastare gli abusi edilizi.

Tale misura trova applicazione nei casi in cui il proprietario o il responsabile dell'abuso non ottemperi all'ordine di demolizione emesso dal Comune entro i termini di legge.

Non si tratta di un'espropriazione, ma di una sanzione di natura reale, che incide direttamente sul bene.

L'art. 31, comma 3, del DPR 380/2001, come modificato dal DL 69/2024 (Decreto Salva Casa), stabilisce che *"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.(...)"*.

La norma sottolinea chiaramente che in caso di inottemperanza all'ordine di demolizione di opere abusive, trascorsi novanta giorni dal provvedimento senza che siano stati effettuati i lavori di ripristino, l'area su cui insistono i manufatti abusivi viene acquisita gratuitamente al patrimonio del Comune.

Questa sanzione ha una duplice funzione:

- **sanzionatoria**, per scoraggiare gli abusi edilizi;
- **urbanistica**, per finalità di interesse collettivo.

L'acquisizione dell'opera avviene automaticamente e non richiede ulteriori atti discrezionali, purché il proprietario non dimostri la sua estraneità all'abuso o che abbia attivamente impedito o ripristinato lo stato dei luoghi.

Tuttavia, la situazione cambia qualora il Comune intenda acquisire ulteriori aree rispetto alla semplice area di sedime. In tal caso, **è necessaria una motivazione esplicita e dettagliata**, che giustifichi perché sia necessario acquisire superfici aggiuntive.

È proprio questo il punto centrale della sentenza del TAR della Campania n. 214/2025, che ha riconosciuto la legittimità dell'acquisizione dell'area di sedime, ma ha annullato la parte del provvedimento relativa alle superfici ulteriori, per carenza di motivazione.

Necessità di una motivazione chiara per le superfici aggiuntive

Nel 2013, il Comune intimava la demolizione di opere edilizie realizzate abusivamente sul terreno di proprietà del ricorrente. Trascorsi i novanta giorni previsti dalla legge senza che l'ingiunzione fosse eseguita, l'Amministrazione ha proceduto con l'acquisizione dell'area. L'atto è stato impugnato dalla ricorrente, che ha sostenuto, tra le altre cose, la propria estraneità agli abusi edilizi.

A suo dire, le opere contestate erano state realizzate da terzi conduttori del fondo, e le stesse di fatto risultavano già demolite prima dell'adozione dell'atto impugnato.

Il TAR ha respinto gran parte delle censure, chiarendo che *“L'acquisizione gratuita al patrimonio del comune del bene e dell'area di sedime di cui all'art. 31 co. 3 del d.P.R. n. 380/2001 opera indipendentemente dalla circostanza che autore degli abusi sia lo stesso proprietario dell'immobile interessato, ovvero altro soggetto che di quell'immobile abbia la materiale disponibilità. Nondimeno, per giurisprudenza costante, il proprietario ha la possibilità di sottrarsi alla sanzione acquisitiva, a condizione che dimostri la sua completa estraneità al compimento dell'opera abusiva o che, essendone venuto a conoscenza, si sia poi adoperato per impedire gli abusi o abbia assunto iniziative volte a ripristinare lo stato dei luoghi in ossequio a quanto stabilito dall'autorità amministrativa. A questo scopo, non è peraltro sufficiente dimostrare di aver concesso in locazione l'immobile, posto che il locatore è pur sempre tenuto a esercitare nei confronti del conduttore i poteri-doveri di controllo, cura e vigilanza che la legge gli riconosce, ma occorre la prova di un comportamento attivo consistente nella intimazione di diffide o nell'assunzione di iniziative volte, se del caso, alla risoluzione contrattuale”* (cfr. T.A.R. Firenze, (Toscana) sez. III, 29/03/2022, n.418). Nel caso di specie la ricorrente si è limitata a produrre una diffida del 12.12.2024, rivolta peraltro nei confronti della nuova locataria del terreno, e riferita alle ulteriori opere abusive medio tempore da quest'ultima realizzate. Ai fini di interesse risulta, peraltro, ininfluenza anche l'invocata circostanza a mente della quale le opere oggetto dell'ordinanza nr. 3/2013 sarebbero state in seguito rimosse, posto che tale demolizione non è certamente intervenuta in tempo utile per evitare l'acquisizione dell'area di sedime (cfr. Ad. Pl. Nr. 16/2023)."

Dalla sentenza formulata è chiaro che l'acquisizione gratuita, prevista al comma 3 dell'art. 31 del DPR n. 380/2001, opera indipendentemente dal fatto che l'autore degli abusi sia il proprietario dell'immobile o un soggetto diverso che ne abbia la materiale disponibilità. Tuttavia, il proprietario può sottrarsi alla sanzione acquisitiva dimostrando la propria completa estraneità al compimento dell'opera abusiva, ossia provando di essersi adoperato per impedire gli abusi o a ripristinare lo stato dei luoghi.

Tuttavia, non è sufficiente dimostrare di aver concesso in locazione l'immobile, poiché il locatore deve comunque esercitare i poteri-doveri di controllo, cura e vigilanza nei confronti del conduttore. Per questo, come detto, è necessaria la prova di un comportamento attivo, consistente nell'intimazione di diffide ovvero nell'assunzione di iniziative volte alla risoluzione contrattuale.

Al contrario, il TAR ha ritenuto fondato il motivo con cui si contestava l'estensione dell'acquisizione a una superficie maggiore rispetto all'area di sedime delle opere abusive, infatti viene sottolineato che *“L'impugnazione merita, invece, accoglimento in relazione al motivo di gravame con il quale si lamenta la carenza di una adeguata motivazione in ordine alla necessità di acquisire un'area ulteriore rispetto a quella di sedime dei manufatti abusivamente edificati, essendosi limitato il Comune a operare un generico e formale riferimento alla necessità “di realizzare opere analoghe” a quelle illegittime (cfr. ordinanza impugnata in allegato al ricorso). Ed infatti, se è vero che l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale prevista dall'art. 31, d.P.R. n. 380/2001 opera di diritto e automaticamente allo scadere del termine stabilito nell'ordinanza di demolizione in riferimento alle opere abusive e alla loro area di sedime, è, d'altro canto, del pari vero che*

quanto alle aree ulteriori è necessaria una adeguata motivazione che consenta di individuare le finalità cui risponde la relativa acquisizione. (...) L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale prevista dall'art. 31, d.P.R. n. 380/2001 opera di diritto e automaticamente allo scadere del termine stabilito nell'ordinanza di demolizione, con la conseguenza che il formale accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione ha solo valenza di titolo per l'immissione in possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, cosicché la sua notifica all'interessato ha un'esclusiva funzione certificativa dell'avvenuto trasferimento del diritto di proprietà. Peraltro, detto effetto acquisitivo di diritto è automatico per le opere abusive e la loro area di sedime, mentre richiede una specificazione, sulla base di adeguata motivazione, per quanto riguarda le aree ulteriori. Mentre per l'area di sedime l'automatismo dell'effetto acquisitivo rende superflua ogni motivazione sul punto, l'individuazione di un'area ulteriore da acquisire (oltre a dover essere precisata con apposite indicazioni relative all'estensione) deve essere giustificata dall'esplicitazione delle opere necessarie ai fini urbanistico - edilizi che siano destinate ad occupare l'intera zona di terreno che il Comune intende apprendere" (cfr. T.A.R., Napoli, sez. III, 02/02/2022, n. 744)."

Quando un Comune ordina l'acquisizione di un'area al proprio patrimonio perché ci sono costruzioni abusive, l'acquisizione dell'area su cui sono costruiti i manufatti abusivi avviene automaticamente. Diverso è il caso in cui il Comune voglia acquisire aree più grandi rispetto a quella individuata dalla perimetrazione del sedime dei manufatti abusivi, in tal caso si deve specificare quali opere urbanistiche o edilizie intende realizzare. In questo caso, il Comune deve fornire una motivazione chiara e specifica, quantificando espressamente le dimensioni dell'area. Se invece il Comune fornisce motivazioni generiche e vaghe senza entrare nel dettaglio non si può pensare ad una acquisizione gratuita.

Il TAR ricorda che l'acquisizione di superfici aggiuntive rispetto a quelle strettamente necessarie per gli abusi deve essere motivata in modo puntuale, spiegando chiaramente i motivi di tale integrazione.

In conclusione, il Tribunale ha accolto parzialmente il ricorso, annullando la sola parte dell'ordinanza comunale che disponeva l'acquisizione delle superfici eccedenti. Resta valido il principio per cui **l'acquisizione è automatica solo per l'area direttamente interessata dall'abuso**, mentre per le ulteriori aree **è necessaria una motivazione specifica**.