

L'efficacia sospensiva dei provvedimenti giurisdizionali rispetto al termine di 90 giorni, ex art. 31 d.P.R. n. 380/2001, entro cui adempiere l'ingiunzione di demolizione

di Vincenzo Detomaso

Data di pubblicazione: 10-9-2026

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.

Conseguentemente, 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.

Guida alla lettura

1. Il caso

Il contenzioso che ha condotto alla pronuncia in commento trae abbrivio dalla Sentenza del 25 luglio 2025, n. 286, con cui il T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia ha respinto il ricorso, proposto dall'associazione culturale islamica Darus Salaam, avverso l'atto di acquisizione al patrimonio comunale dell'immobile utilizzato dalla medesima associazione per finalità di culto, imprimendo allo stesso *de facto* una **destinazione d'uso** diversa da quella risultante, ex art. 23-ter, comma 2, d.P.R. n. 380/2001, dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ha legittimato l'immobile o da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare.

Preliminarmente, appare doveroso chiarire che la **destinazione d'uso** è un elemento che **qualifica la connotazione del bene immobile** e risponde a **precisi scopi di interesse pubblico, di pianificazione o di attuazione della pianificazione**; ad onor del vero, essa individua il bene sotto l'**aspetto funzionale**, specificando le **destinazioni di zona** fissate dagli **strumenti urbanistici** in considerazione della **differenziazione infrastrutturale del territorio**, prevista e disciplinata dalla normativa sugli standard, diversi per qualità e quantità proprio a seconda della diversa destinazione di zona. Lo **strumento urbanistico** rappresenta l'**atto di**

destinazione generica ed esso trova attuazione nelle prescrizioni imposte dal **titolo che abilita** a costruire, quale **atto di destinazione specifica che vincola il titolare e i suoi aventi causa**; conseguentemente, possiamo distinguere tra una **destinazione d'uso urbanistica**, riferita alle categorie specificate dalla legge e dal D.M. n. 1444/1968, e una **destinazione d'uso edilizia**, che attiene al singolo edificio e alle sue capacità funzionali^[1].

Quanto alla **destinazione d'uso edilizia**, per quel che qui interessa, il legislatore col D.L. n. 133/2014 ha integrato il d.P.R. n. 380/2001, introducendo l'art. 23-ter attraverso cui ha disciplinato le categorie funzionali entro cui si collocano le varie forme di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

Intimamente connesso al concetto di **destinazione d'uso** e di **mutamento della stessa**, soprattutto quando **funzionalmente rilevante** perché idoneo a determinare il passaggio da una categoria all'altra, è l'istituto del **carico urbanistico**, da intendersi quale **fabbisogno di dotazioni territoriali** di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso.

Nel caso di specie, l'immobile, pur avendo una destinazione direzionale (es. locali destinati alla produzione di beni e servizi), è stato destinato a luogo di culto così che, in assenza di titolo edilizio, è stato realizzato un **cambio di destinazione d'uso funzionalmente rilevante** con conseguente aumento del **carico urbanistico**; deve precisarsi come nel caso oggetto di giudizio il **cambio di destinazione d'uso** è stato eseguito in violazione sia della destinazione risultante dai titoli edilizi agli atti del Comune di Monfalcone sia con le previsioni di zona dello strumento urbanistico.

Sulla scorta di tanto, l'Ente locale ha adottato ordinanza con cui ha intimato alla proprietà di provvedere al **ripristino immediato della destinazione d'uso legittimamente autorizzata** con **divieto di utilizzo dell'immobile come luogo di culto**.

A fronte di tale ordinanza, il centro ha proposto gravame innanzi al T.A.R. del Friuli Venezia Giulia chiedendone l'annullamento previa concessione di misure cautelari, anche in via monocratica; il Giudice di primo grado ha respinto l'istanza cautelare, di talché il ricorrente ha proposto appello cautelare rinnovando la richiesta di concessione di misure cautelari in via monocratica.

Il Consiglio di Stato ha **accolto l'istanza cautelare** «...essendo *in discussione delicate questioni in tema di libertà di culto e stante l'approssimarsi del periodo del Ramadan...*» e, a seguito della richiesta della esecuzione di un provvedimento monitorio, afferma la **necessità di un sollecito confronto tra le parti del giudizio** [centro culturale e Comune] al fine di **individuare un luogo, anche alternativo a quello per cui è giudizio, ove praticare in sicurezza, anche solo provvisoriamente, il culto religioso condiviso tra gli appartenenti all'associazione**, atteso che «*la libertà di esercizio della religione non potrebbe di per sé giustificare una destinazione urbanistica di un immobile diversa da quella impressa dai pubblici poteri...*».

A conclusione della fase cautelare, il massimo consesso della Giustizia Amministrativa ha **confermato il provvedimento di primo grado** nella parte in cui ha respinto l'istanza cautelare volta a proseguire l'utilizzo dell'immobile per finalità di culto, **ribadendo la necessità di un sollecito tavolo di confronto tra le parti in giudizio ai fini dell'individuazione di una nuova sede idonea a tale destinazione**; il T.A.R. del Friuli Venezia Giulia, definendo il giudizio di primo grado, ha accolto il ricorso annullando il provvedimento adottato dal Comune di Monfalcone.

La **statuizione del Giudice di prime cure ha costituito oggetto di gravame in appello**, promosso dall'Ente locale, con istanza cautelare tesa ad ottenere la sospensione dell'esecutività della medesima sentenza; la Sezione II del Consiglio di Stato ha accolto l'istanza cautelare ai soli fini, ex art. 55, comma 10, cod. proc. amm., della fissazione dell'udienza pubblica per la trattazione del merito.

All'esito, la **Sezione II, definitivamente pronunciando sul giudizio, ha accolto l'appello e, riformando la Sentenza del T.A.R. Friuli Venezia Giulia, ha rigettato il ricorso promosso dal Centro culturale islamico Darus Salaam**; conseguentemente, i Giudici di Palazzo Spada hanno **definitivamente accertato che in mancanza di un titolo abilitativo all'immobile non può essere impressa una destinazione d'uso diversa da quella risultante dal titolo edilizio di cui all'art. 9-bis d.P.R. n. 380/2001**.

Nel caso che ci occupa, **l'immobile non avrebbe potuto essere destinato a luogo di culto, attesa la sua originaria destinazione "direzionale"**.

Preso atto della pronuncia del Consiglio di Stato e del **mancato adempimento** di quanto intimato con **ordinanza di ripristino** n. 3/EP del 15 novembre 2023, il Comune di Monfalcone ha adottato il provvedimento con cui ha **determinato che il bene «è acquisito di diritto gratuitamente al patrimonio indisponibile» dell'Ente**, quale **conseguenza automatica e vincolata dell'inosservanza dell'ordine di ripristino oltre novanta giorni dalla sua notificazione**.

Avverso tale provvedimento, il centro culturale islamico ha impugnato il provvedimento dinanzi al T.A.R. per il Friuli-Venezia Giulia, chiedendone l'annullamento, previa concessione di misure cautelari.

Occorre evidenziare che nel corso del giudizio di primo grado, l'ufficio del giudice tavolo presso il Tribunale ordinario di Gorizia ha disposto l'intervallazione del diritto di proprietà sull'immobile dal centro culturale islamico Darus Salaam al Comune di Monfalcone.

Con sentenza in forma semplificata 25 luglio 2025, n. 286, emessa ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. all'esito della fase cautelare, il T.A.R. ha respinto il ricorso, chiarendo che **«il provvedimento fosse immune dai vizi censurati dal ricorrente e che l'acquisizione di diritto del bene al patrimonio comunale è la naturale conseguenza giuridica dell'inottemperanza all'ordine di ripristino»**.

Il centro culturale islamico, risultato soccombente in primo grado, ha proposto appello e ha

chiesto la concessione di misure cautelari; con decreto presidenziale l'istanza di concessione di misure cautelari in via monocratica è stata respinta.

Orbene, l'appellante, tra i tre motivi su cui fonda il proprio gravame, dedica parte del primo e integralmente il secondo motivo ad una questione di non poco momento inferente la **decorrenza del termine di novanta giorni**, entro cui adempiere l'ingiunzione di demolizione; più precisamente, secondo l'appellante tale termine è oggetto di interruzione qualora in primo grado sia stata ottenuta la misura cautelare che sospende l'efficacia del provvedimento ripristinatorio e sia stata pronunciata declaratoria di annullamento del medesimo provvedimento all'esito di tale giudizio, per poi riprendere a decorrere quando all'esito del giudizio di appello sia stata adottata Sentenza del Consiglio di Stato con cui viene riformata la declaratoria di primo grado respinto, quindi, il ricorso proposto dal ricorrente originario.

Pertanto, la Sezione II con la Sentenza n. 656/2026 ha definitivamente respinto in parte il primo motivo e in *toto* il terzo motivo d'appello, disponendo, altresì, ai fini della decisione sulla parte restante del primo e sul secondo motivo, il deferimento del ricorso in appello all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Il quesito rimesso all'Adunanza Plenaria e il contrasto giurisprudenziale esistente in materia.

Prima di proseguire oltre, appare doveroso prendere le mosse dalla disciplina legislativa che presidia il procedimento sanzionatorio che si apre con l'ingiunzione di demolizione e culmina, nel caso di inottemperanza, nell'acquisizione al patrimonio gratuito dell'immobile all'Ente locale territorialmente competente.

Posto che esiste una differenza netta tra **mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale e cambio di destinazione d'uso che operi un passaggio tra diverse categorie funzionali**, il cambio di destinazione tra diverse categorie, anche se operato in assoluta carenza di opere come nel caso di specie, è riconducibile alla categoria degli «**interventi di nuova costruzione**» di cui alla **lettera e) dell'art. 3 del d.P.R. 380/2001**, cd. «*interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti*», con **necessario assoggettamento a permesso di costruire ex art. 10, comma I, lett. a), dello stesso T.U.E. e al relativo regime contributivo e sanzionatorio**.

Conseguentemente, la **misura sanzionatoria cui è subordinato il cambio di destinazione d'uso tra categorie funzionali in assenza di P.d.C. è l'ingiunzione di ripristino**, ai sensi e per gli effetti dell'**art. 31 d.P.R. n. 380/2001^[2]**; qualora 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'**accertamento dell'inottemperanza** alla ingiunzione a demolire, nel termine di novanta giorni dalla notifica della stessa, previa notifica all'interessato, costituisce **titolo per**

l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere **eseguita gratuitamente**; a ben vedere, l'**accertamento di inottemperanza** all'ordine di demolizione ha **efficacia meramente dichiarativa** in quanto **strumentale a formalizzare l'effetto già verificatosi alla scadenza del termine assegnato con l'ingiunzione di demolizione**.

All'uopo, di particolare interesse è la circostanza per cui, sebbene le varie norme, statali e regionali, che disciplinano il procedimento di repressione degli abusi edilizi siano in vigore da tempo, è abbastanza recente la qualificazione come misura sanzionatoria [*rectius* come **pena** nel senso inteso dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)] della confisca del bene e dell'area di sedime[3].

Orbene, così ricostruito il quadro normativo, veniamo al **quesito posto dalla Sezione II del Consiglio di Stato 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»*.

Sul punto, si sono registrati due orientamenti contrastanti in seno alla giurisprudenza amministrativa, (si precisa sul punto che per "*giurisprudenza*" s'intende l'attività di applicazione del diritto al fine di risolvere in concreto una controversia, alla quale sono certo riconducibili anche i pareri resi sui Ricorsi Straordinari[4]).

Secondo un **primo orientamento**, il termine di **novanta** giorni per ottemperare all'ordine di ripristino **decorre anche in pendenza di giudizio e pur se è emesso un eventuale provvedimento cautelare favorevole**, così come accade quando il Consiglio di Stato respinge il ricorso di primo grado, riformando la sentenza di accoglimento del TAR, sicché il **termine**, una volta **respinto definitivamente** il ricorso, **riprende a correre per la sola frazione rimanente**, non ancora decorsa al momento della pubblicazione della pronuncia, cautelare o di merito, favorevole al privato[5].

Diversamente, per il **secondo orientamento**, che si pone in netta antitesi al primo, l'adozione di provvedimenti giurisdizionali **favorevoli** al ricorrente comporta **l'interruzione del termine di novanta giorni**, il quale **ricomincia a decorrere**, quand'anche già spirato, solo a seguito della **definitiva conclusione sfavorevole** del giudizio[6].

Laddove i Giudici della Sezione rimettente avessero seguito il primo orientamento, l'appello avrebbero dovuto essere respinto in quanto l'ordinanza di demolizione ha spiegato efficacia nei confronti del centro culturale islamico dal 25 novembre 2023, data in cui la notificazione si è perfezionata, al 29 febbraio 2024, data in cui il Consiglio di Stato con un primo decreto presidenziale ha sospeso l'efficacia dell'ordinanza comunale, così che i canonici novanta giorni erano spirati già al 23 febbraio 2024.

L'effetto del provvedimento cautelare ottenuto dal centro culturale islamico sarebbe stato solamente quello di impedire all'Amministrazione locale di provvedere agli adempimenti successivi; quest'ultimo effetto risulterebbe comunque neutralizzato dall'ordinanza collegiale n. 1024 del 21 marzo 2024, che ha accolto l'appello cautelare del centro culturale islamico seppur precisando che l'ordinanza cautelare di primo grado era meritevole di conferma *«nella sola parte in cui ha respinto l'istanza cautelare volta ad utilizzare a fini di culto la sede sociale dell'Associazione»*.

Qualora, invece, i Giudici dell'appello avessero seguito il secondo orientamento, l'appello, limitatamente alla parte inferente alla decorrenza del termine di novanta giorni, avrebbe dovuto essere accolto poiché l'ingiunzione di ripristino essendo stata dapprima sospesa con Decreto Presidenziale n. 736 del 29 febbraio 2024 *ut supra* e poi annullata, seppur con decisione successivamente riformata, con la Sentenza del T.A.R. del Friuli Venezia Giulia n. 220 del 27 giugno 2024, il termine di novanta giorni, non potendo essere frazionato e venendo interrotto dal pronunciamento favorevole, cautelare prima e di merito dopo, avrebbe iniziato a decorrere, e per intero, unicamente con il deposito della Sentenza del Consiglio di Stato n. 2821 del 2 aprile 2025 e sarebbe stato ancora in corso alla data del 17 aprile 2025, quando è stato emesso l'atto di acquisizione censurato nel giudizio d'appello celebrato innanzi la Sezione II del Consiglio di Stato e al cui esito v'è stata rimessione all'Adunanza Plenaria.

2. Il principio di diritto affermato dall'Adunanza Plenaria

Il massimo Consesso della Giustizia Amministrativa, pur rilevando che il quesito posto dalla Sezione rimettente non risulta pienamente sovrapponibile alla fattispecie in esame, nella quale il termine per adempiere all'ordinanza di demolizione risultava decorso prima dell'emanazione dei provvedimenti giurisdizionali favorevoli alla associazione, ha ritenuto comunque di poter dare risposta al precipuo fine di evitare che siano alimentati ulteriori contrasti giurisprudenziali sulla questione *de qua*.

Dato per acquisito che, **eccezion fatta per 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 il quale il provvedimento produce effetti fino a quando essi siano sospesi da una pronuncia del Giudice Amministrativo o a seguito della proposizione di un Ricorso Straordinario ovvero, in alternativa, da un atto dell'Amministrazione competente; la mera proposizione del ricorso al T.A.R. non sospende gli effetti del provvedimento**.

Nel caso di specie, l'intera vicenda è stata sottoposta alla cognizione del Giudice Amministrativo, non essendo stato proposto né un Ricorso Straordinario né è intervenuto un atto dell'Amministrazione competente che ha sospeso l'efficacia dell'ingiunzione di demolizione; di talché, nell'ambito dei vari giudizi amministrativi che si sono susseguiti sono stati adottati provvedimenti cautelari cui sono seguite Sentenze che hanno definito il primo e il secondo grado di giudizio.

Quand'anche, come nel caso di specie, siano state adottate **pronunce cautelari di accoglimento, le stesse hanno pur sempre natura provvisoria ed interinale e divengono**

giuridicamente irrilevanti, così come gli atti emanati dall'Amministrazione in sede di loro esecuzione, a seguito della pubblicazione della sentenza ovvero del decreto di estinzione che abbia definito il grado del giudizio.

Le **pronunce cautelari favorevoli** al centro culturale islamico di fatto **non hanno inciso sul termine** per adempiere all'ordine di ripristino, ormai da tempo scaduto, **al più hanno impedito che il provvedimento impugnato potesse essere portato ad esecuzione coattiva dall'Amministrazione.**

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 e non ha posto alcuna deroga al principio della caducazione degli effetti della sentenza di accoglimento integralmente riformata in appello, le pronunce cautelari emesse nel frattempo sono divenute giuridicamente irrilevanti.

Degno di nota è poi il richiamo al diritto ad un **equo processo** che opera l'Adunanza Plenaria che ne delimita la portata, ragion per cui tale diritto ha sempre **rilevanza strumentale** rispetto alla **posizione giuridica azionata** così che, qualora la stessa risulti **infondata** come nella fattispecie, dalla **mera proposizione di un giudizio** la parte **non può ottenere utilità che contrastino con le statuizioni del provvedimento impugnato**, di cui **non sia stata rilevata l'illegittimità in sede giurisdizionale.**

Un secondo profilo inferente al quesito sottoposto all'Adunanza Plenaria, di cui si duole l'appellante, riguarda la possibile **incidenza** sul **termine per adempiere all'ordine di ripristino**, qualora il bene oggetto dello stesso sia utilizzato per l'esercizio di un **diritto di rango costituzionale** quale il **diritto di culto.**

Al riguardo, secondo l'appellante la **mancata ottemperanza all'ordine di ripristino** sarebbe scevra da ogni carattere di **antigiuridicità** in quanto sussisterebbe l'esimente dello stato di necessità; aderendo alla pronuncia in commento, il centro culturale islamico trascura di considerare che l'esimente invocata è configurabile quando la **situazione di pericolo non sia stata cagionata dall'interessato.**

Nel caso in esame, al contrario, è stato proprio il mutamento di destinazione d'uso dell'interessato a provocare la lamentata situazione di pericolo.

Del pari, priva di pregio è l'ulteriore eccezione secondo cui vi sia stata lesione del **principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla condotta**; invero, *«spetta all'interessato fornire all'Amministrazione circostanze personali particolari che rendano non proporzionata l'irrogazione di una particolare sanzione».*

Nel caso in esame, l'associazione appellante si è limitata a sostenere che la natura costituzionale del diritto alla libertà di culto imporrebbe di adottare una diversa sanzione rispetto a quella dell'acquisizione del bene, **trascurando che il diritto al culto deve essere esercitato nel rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia.**

Dunque, l'Adunanza Plenaria afferma il seguente primo 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».

Venendo al quesito propriamente posto dalla Sezione rimettente, l'Adunanza Plenaria ha osservato come nell'ordinamento amministrativo viga il **principio *factum infectum fieri nequit***, ragion per cui l'**inottemperanza all'ingiunzione di demolizione** nel termine dei **novanta giorni** si considera *tamquam non esset* solamente qualora sia intervenuta una **pronuncia definitiva recante declaratoria di annullamento** della medesima ingiunzione; conseguentemente, in omaggio al **principio di legalità non si rinvergono nell'ordinamento ipotesi oltre quella in cui l'ordine di demolizione o di ripristino sia stato definitivamente annullato**.

A tanto si aggiunga che la Legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990 agli **artt. 21-bis e 21-quater** sancisce l'**immediata efficacia ed esecutorietà del provvedimento amministrativo, se non diversamente disposto**; coerentemente, la disciplina processuale sancita agli artt. 55 e segg. del cod. proc. amm., attribuisce alla **tutela cautelare una funzione meramente strumentale rispetto alla decisione di merito**, sicché **dalla stessa non possono derivare effetti ulteriori e diversi rispetto a quest'ultima**.

Il Giudice di ultima istanza aggiunge che se si ritenesse che la **pronuncia cautelare produca un effetto interruttivo**, quest'ultima **consentirebbe** all'interessato di **fruire di un vantaggio che va ben oltre al mantenimento della *res adhuc integra***; in altre parole, se il ricorso non è accolto con la sentenza definitiva, il ricorrente non può continuare ad avere quei benefici ottenuti provvisoriamente sulla base dei provvedimenti emanati dal giudice nel corso del giudizio.

Analoghe considerazioni devono essere sviluppate nel caso di una pronuncia di primo grado di segno favorevole poi riformata in senso sfavorevole per l'originario ricorrente.

Da ultimo, il legislatore ha riconosciuto a colui che è stato attinto dall'ingiunzione di demolizione di poter avanzare entro il termine di novanta giorni, e prima dello spirare dello stesso, **istanza di accertamento di conformità** ovvero un'**istanza di proroga per il caso in cui ragioni oggettive rendano impossibile la riduzione in pristino**.

Conclusivamente, l'Adunanza Plenaria definitivamente pronunciando sull'appello ha respinto il primo e terzo motivo, enunciando 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

Le argomentazioni elaborate dall'Adunanza Plenaria inducono ad aderire al principio di diritto enunciato dal massimo consesso della Giustizia Amministrativa non foss'altro perché, qualora si seguisse la tesi della idoneità del provvedimento cautelare e/o della sentenza di primo grado favorevole al ricorrente a determinare l'interruzione del termine entro cui adempiere l'ingiunzione di demolizione, termine che riprenderebbe a decorrere dall'inizio a fronte di una sentenza di secondo grado che riforma la pronuncia di primo grado in senso sfavorevole per l'originario ricorrente, si acconsentirebbe in maniera del tutto anomala acché lo strumento processuale sia utilizzato in maniera temeraria al precipuo fine di posporre il più possibile gli effetti dell'ingiunzione di demolizione e soprattutto delle conseguenze prodotte dal mancato adempimento.

Tanto, produrrebbe un **intollerabile pregiudizio al corretto sviluppo urbanistico edilizio del territorio a detrimento di interessi pubblici di rilievo costituzionale come la tutela dell'ambiente che almeno inizialmente soccomberebbe rispetto all'interesse privato del proprietario dell'immobile e/o committente delle opere edilizie che ha agito in spregio al rispetto della disciplina legislativa in materia vigente.**

Pubblicato il 31/07/2026

N. 00007/2026REG.PROV.COLL.

N. 00001/2026 REG.RIC.A.P.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale dell'Adunanza Plenaria n. 1 del 2026 (n.r.g. 6380 del 2025) proposto dal 'Centro culturale islamico Darus Salaam', in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Latorraca e

Michela Luraghi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Monfalcone, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Teresa Billiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2025, n. 286, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Monfalcone;

Vista la sentenza non definitiva n. 656 del 2026, con cui la Seconda Sezione del Consiglio di Stato ha respinto in parte il primo motivo d'appello, nonché il terzo motivo, ed ha disposto per la restante parte dell'appello il deferimento all'Adunanza Plenaria per la risoluzione di un quesito da essa formulato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 aprile 2026 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e uditi per le parti gli avvocati Vincenzo Latorraca e Teresa Billiani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'ordinanza dirigenziale n. 03/EP del 15 novembre 2023, il Comune di Monfalcone ha rilevato che l'associazione appellante utilizzava, in via Duca d'Aosta, n. 28, un immobile *«permanentemente come luogo di culto e di preghiera»*, con una destinazione *«quindi differente da quella prevista dai titoli edilizi agli atti ed... altresì in contrasto con le previsioni dello strumento urbanistico per tempo vigente»*.

Poiché ciò comportava un maggior carico urbanistico e un mutamento d'uso non autorizzato in variazione essenziale, il Comune ha vietato l'utilizzo dell'immobile come luogo di culto ed ha ordinato di ripristinare la originaria destinazione d'uso entro il termine di 90 giorni, decorrente dal 25 novembre 2023, data di notifica del provvedimento.

2. L'emanazione dell'ordinanza di data 15 novembre 2023 è stata seguita da un primo giudizio amministrativo, conclusosi con la sentenza del Consiglio di Stato n. 2821 del 2025, nel corso del quale vi sono state alcune peculiari vicende processuali.

Infatti, l'associazione ha impugnato la citata ordinanza dirigenziale dinanzi al TAR per il Friuli-Venezia Giulia, il quale con decreto monocratico n. 7 del 17 gennaio 2024 e con ordinanza collegiale n. 14 del 10 febbraio 2024 ha respinto la richiesta di sospensione dei suoi effetti.

In sede d'appello cautelare, il Consiglio di Stato:

- con un primo decreto presidenziale del 29 febbraio 2024, n. 736, ha provvisoriamente sospeso gli effetti dell'ordinanza comunale, *«essendo in discussione delicate questioni in tema di libertà di culto e stante l'approssimarsi del periodo del Ramadan; con la precisazione che dovranno essere adottate, previo leale confronto tra le parti, tutte le iniziative e le misure adeguate e idonee ad evitare ogni possibile pericolo alla incolumità delle persone e delle cose»*;

- con il successivo decreto presidenziale n. 856 del 11 marzo 2024, ha precisato che *«la libertà di esercizio della religione non potrebbe di per sé giustificare una destinazione urbanistica di un immobile diversa da quella impressa dai pubblici poteri – con provvedimento non impugnato – nell'esercizio dell'attività conformativa in materia urbanistico-edilizia»* ed ha ritenuto *«ineludibile un immediato confronto tra l'associazione ricorrente e la competente autorità comunale al fine di individuare luoghi, anche alternativi a quello per cui è giudizio, ove praticare in sicurezza, anche solo provvisoriamente, il culto religioso condiviso tra gli appartenenti alla associazione appellante»*;

- con l'ordinanza collegiale n. 1024 del 21 marzo 2024, ha confermato l'ordinanza appellata *«nella sola parte in cui ha respinto l'istanza cautelare volta ad utilizzare a fini di culto la sede sociale dell'associazione»* ed ha ribadito l'obbligo dell'Amministrazione di *«individuare, in contraddittorio con gli interessati e con spirito di reciproca e leale collaborazione [...] siti alternativi accessibili e dignitosi per consentire ai credenti l'esercizio della preghiera»*, mediante la convocazione di un tavolo di confronto entro sette giorni, disponendo la sollecita fissazione dell'udienza di merito in primo grado.

3. Il TAR ha accolto quel ricorso di primo grado con la sentenza 27 giugno 2024, n. 220, ed ha annullato il provvedimento impugnato di data 15 novembre 2023.

4. L'associazione ha proposto appello avverso la sentenza del TAR n. 220 del 2024.

La Seconda Sezione del Consiglio di Stato ha dapprima disposto in sede cautelare la sollecita definizione del secondo grado del giudizio, ai sensi dell'art. 55, comma 10, del codice del processo amministrativo e poi ha definito il giudizio con la sentenza n. 2821 del 2 aprile 2025, accogliendo l'appello del Comune e respingendo il ricorso di primo grado.

5. Con l'ordinanza dirigenziale del 17 aprile 2025, il Comune:

- ha richiamato il contenuto di quindici verbali di polizia locale (quattordici redatti tra il 22 marzo ed il 24 giugno 2024, l'ultimo redatto il 4 aprile 2025);

- ha verificato che dopo il 25 novembre 2023 (data di notifica dell'ordinanza di ripristino) è proseguita l'attività di culto;

- ha disposto l'acquisizione dell'immobile al patrimonio indisponibile del Comune.

6. In data 4 luglio 2025, il decreto del giudice tavolo ha intavolato a favore del Comune il diritto di proprietà dell'immobile.

7. Con il ricorso di primo grado, l'associazione ha impugnato l'ordinanza di acquisizione di data 17 aprile 2025 dinanzi al TAR per il Friuli-Venezia Giulia, che con la sentenza n. 286 del 25 luglio 2025 ha respinto il ricorso.

8. L'associazione ha proposto l'appello n. 6380 del 2025 ed ha chiesto che, in riforma della sentenza n. 286 del 2025, il ricorso di primo grado sia accolto, con l'annullamento della ordinanza comunale di acquisizione di data 17 aprile 2025.

Con la sentenza non definitiva n. 656 del 2026, la Seconda Sezione del Consiglio di Stato:

a) ha respinto in parte il primo motivo (secondo il quale l'emanazione dell'ordinanza di acquisizione doveva ritenersi preclusa per effetto dell'iscrizione dell'associazione nel Registro unico nazionale del terzo settore) ed il terzo motivo (secondo il quale la legislazione regionale consentirebbe l'acquisizione del bene solo nel caso di mancata ottemperanza ad un ordine di demolizione di opere abusive);

b) ha respinto l'eccezione – formulata dal Comune – per la quale il secondo motivo di appello sarebbe inammissibile per violazione del divieto dei *nova*, previsto dall'art. 104, comma 1, del codice del processo amministrativo;

c) ha posto un quesito all'Adunanza Plenaria, in relazione a parte del primo e al secondo motivo di appello.

Con queste censure, l'associazione appellante ha dedotto che *«il termine di novanta giorni non può che decorrere dalla sentenza di secondo grado, pubblicata in data 2 aprile 2025»* (p. 11), ed ha osservato che la sentenza n. 220 del 2024 del TAR – sia pure riformata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 2821 del 2025 - aveva annullato l'ingiunzione di ripristino *«con efficacia ex tunc e [...] conseguente travolgimento di tutti gli effetti medio tempore prodotti dall'atto»* (ancora p. 11).

Inoltre, l'associazione ha richiamato il principio espresso dal TAR per la Lombardia con la sentenza n. 573 del 27 febbraio 2018, per il quale – 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 decorrerebbe un rinnovato termine per ottemperare all'ordine di demolizione.

9. Con riferimento a quest'ultimo punto, la Sezione remittente ha evidenziato la presenza nella giurisprudenza del Consiglio di Stato di due contrastanti orientamenti.

Secondo il primo (*ex plurimis*, Cons. St., Sez. VI, 13 novembre 2020, n. 7013), il termine di novanta giorni per ottemperare all'ordine di ripristino decorre anche in pendenza di giudizio e pur se è emesso un eventuale provvedimento cautelare favorevole, così come accade quando il Consiglio di Stato respinge il ricorso di primo grado, riformando la sentenza di accoglimento del TAR, sicché il termine, una volta respinto definitivamente il ricorso, riprende a correre per la sola frazione rimanente, non ancora decorsa al momento della pubblicazione della pronuncia, cautelare o di merito, favorevole al privato.

Per un diverso orientamento (cfr. parere delle sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana n. 56 del 7 aprile 2025), invece, l'adozione di provvedimenti giurisdizionali favorevoli al ricorrente comporta l'interruzione del termine di novanta giorni, il quale ricomincia a decorrere – anche se già spirato – solo a seguito della definitiva conclusione (sfavorevole) del giudizio.

9.1. Il quesito è stato formulato dalla Seconda Sezione nei seguenti termini: *“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.”*.

10. In vista dell'udienza di trattazione presso l'Adunanza Plenaria, entrambe le parti hanno depositato memorie.

L'appellante ha rimarcato che avrebbe 'efficacia interruttiva' del termine di novanta giorni il provvedimento giurisdizionale favorevole, che abbia inciso sugli effetti dell'ordinanza di ripristino.

Il Comune, invece, ha dedotto che in tal caso vi sarebbe unicamente una 'efficacia sospensiva' del termine.

10.1. L'associazione ha evidenziato il ruolo della tutela cautelare nel processo amministrativo, quale strumento che consente di evitare che sia eseguito il provvedimento impugnato, assumendo una funzione temporanea e servente per la definizione del giudizio, coerente con il principio di effettività della tutela.

Inoltre, essa ha rilevato come il giudice amministrativo con la sentenza di annullamento possa rimuovere *ex tunc* gli effetti del provvedimento o modulare nel tempo gli effetti delle proprie statuizioni, ove si renda necessario per una migliore tutela degli interessi fatti valere nel giudizio, in confronto con quelli pubblici e privati coinvolti.

Pertanto, la serie di provvedimenti giurisdizionali che si sono susseguiti nel corso del giudizio avverso l'ordine di ripristino ne avrebbero sterilizzato ogni effetto, sicché non si potrebbe ravvisare l'inottemperanza all'ordine di ripristino.

10.2. L'associazione ha anche rappresentato che è portatrice di un valore di rango costituzionale, ovvero l'esercizio del culto in forma collettiva.

Il Comune avrebbe dovuto mettere a disposizione spazi pubblici per le attività religiose, secondo il principio fatto proprio dalle pronunce cautelari del Consiglio di Stato, emesse nel corso del giudizio che si è poi concluso con la riaffermazione della legittimità dell'ordine di ripristino.

L'appellante ha anche chiesto di valutare la fattispecie alla luce del principio di proporzionalità, verificando se lo stato di necessità, anche nello specifico ambito amministrativo, possa costituire un'esimente, fondata sul bilanciamento degli interessi, con la conseguenza che una condotta di mancata ottemperanza all'ordine di ripristino, anche laddove dovesse integrare i requisiti richiesti dalla legge, non potrà essere considerata antiggiuridica.

Nel caso in esame, a fronte dell'esercizio del culto in forma collettiva sarebbe recessiva l'esigenza di accertare l'inottemperanza all'ordinanza comunale, rilevando invece l'inadempimento, da parte del Comune, alle pronunce cautelari del Consiglio di Stato, che ha sottolineato l'assoluta rilevanza del diritto di culto ed ha sollecitato l'Amministrazione ad organizzare un tavolo di confronto, ciò che avrebbe anche consentito il contemperamento degli opposti interessi delle parti.

10.3. Allo stesso tempo, si dovrebbe ritenere che l'acquisizione gratuita, quale misura di carattere sanzionatorio, deve basarsi su un adeguato accertamento della responsabilità personale e deve essere proporzionale, in coerenza con i principi desumibili dall'art. 25 Cost. e dall'art. 5 del Trattato sull'Unione Europea.

Pertanto, anche laddove potesse ritenersi configurata un'inottemperanza, in mancanza della necessaria imputabilità non sarebbe coerente applicare una sanzione 'sommando segmenti di tempo', decorsi prima e dopo provvedimenti giurisdizionali di segno opposto.

Infatti, l'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001, ripreso dall'art. 45 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2009, prevedrebbe uno *spatium adimplendi* unitario, per compiere un'attività materiale ed organizzativa spesso complessa. La decorrenza del termine *ex novo* a fronte di un'interruzione sarebbe, inoltre, coerente con il principio di eguaglianza ed eviterebbe il prodursi di situazioni variabili in ragione della differente durata del giudizio o del calendario delle udienze. Una diversa soluzione contrasterebbe, altresì, con i canoni di ragionevolezza e buon andamento ex art. 97 Cost.

Inoltre, nella specie il TAR aveva annullato l'ordinanza di ripristino (sia pure con la sentenza riformata dal Consiglio di Stato), sicché il termine per adempiere non sarebbe potuto decorrere.

Il termine sanzionatorio, pertanto, dovrebbe decorrere nuovamente, per intero, una volta definita la controversia. Una misura acquisitiva a carattere sanzionatorio non potrebbe maturare 'sommando frammenti temporali', separati da provvedimenti giurisdizionali che hanno sospeso o, come nella specie, rimosso il provvedimento amministrativo, in un contesto

in cui il privato stava esercitando il diritto di difesa.

Diversamente opinando, se il termine continuasse a consumarsi (o riprendere per la parte residua ove lo si ritenesse solo sospeso), il privato sarebbe indotto, per non rischiare l'ablazione della proprietà, ad ottemperare all'ordine comunale, con lesione del diritto di difesa.

11. L'Amministrazione comunale dal canto suo ha evidenziato che il quesito non sarebbe in linea con l'odierna fattispecie, dal momento che il termine di novanta giorni per ottemperare all'ordinanza di ripristino sarebbe interamente decorso già prima dell'adozione di qualsivoglia provvedimento giurisdizionale in favore dell'appellante.

Inoltre, la misura sanzionatoria dell'acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale costituirebbe effetto automatico (*ope legis*) della mancata ottemperanza all'ordine di ripristino, trascorso il termine legale di 90 giorni, una volta accertata l'inottemperanza, sicché l'Amministrazione emana un atto di natura vincolata.

Inoltre, il Comune ha negato di non aver cercato il confronto con l'associazione, per evitare ogni possibile pericolo all'incolumità delle persone o delle cose, *condicio sine qua non* per l'uso dell'immobile secondo il Consiglio di Stato, ed ha sottolineato che ciò nonostante l'associazione ha continuato ad utilizzare l'immobile.

L'Amministrazione comunale, inoltre, ha dedotto che ai sensi dell'art. 21 *quater* della legge n. 241 del 1990 il provvedimento amministrativo è immediatamente efficace e i suoi effetti non sono sospesi dalla mera proposizione di un ricorso giurisdizionale.

Attribuire alla misura cautelare un effetto interruttivo del termine previsto per ottemperare all'ordine di ripristino comporterebbe una alterazione della funzione propria della tutela cautelare. In un sistema quale quello sanzionatorio ispirato ad un principio di stretta legalità, nessuna disposizione di legge dispone l'interruzione del termine per adempiere all'ordinanza di ripristino, né una causa di interruzione potrebbe essere introdotta in modo creativo dal giudice.

12. La Seconda Sezione, oltre a porre il descritto quesito, devolve a quest'Adunanza la decisione di parte del primo e dell'intero secondo motivo di appello, nonché della richiesta di cancellazione di una espressione contenuta nella memoria di primo grado del Comune (*"con l'unico obiettivo di screditare l'operato dell'ente locale"*).

13. Rileva l'Adunanza Plenaria che per gran parte delle questioni sollevate con l'atto d'appello si è formato il giudicato interno, con la sentenza parziale della Seconda Sezione.

Restano da esaminare in questa sede i profili sopra evidenziati del primo e del secondo motivo.

14. Ritiene l'Adunanza Plenaria che tali censure siano anch'esse infondate e vadano respinte.

15. Prima di procedere alla disamina dei residui motivi di gravame, è necessario precisare in fatto che il termine di 90 giorni per ottemperare all'ordine di ripristino - decorrente dal 25 novembre 2023, data di notifica dell'originario ordine di ripristino - è scaduto ben prima dell'adozione di un provvedimento giurisdizionale favorevole all'associazione.

Infatti, il primo provvedimento che ha inciso sugli effetti dell'ordine di ripristino è il decreto del presidente della Seconda Sezione del Consiglio di Stato di data 29 febbraio 2024, n. 736.

16. Tanto premesso, va richiamato quanto già chiarito da questa Adunanza Plenaria con la sentenza n. 16 del 2023, in ordine alla dinamica che caratterizza il procedimento sanzionatorio edilizio.

I poteri repressivi del Comune si strutturano in quattro distinte fasi.

16.1. Una prima fase è attivata dalla notizia dell'esecuzione di interventi in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 32, sfocia in un accertamento istruttorio e 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 all'ordine.

Entro il termine perentorio di 90 giorni, il destinatario dell'ordine di demolizione può formulare l'istanza di accertamento di conformità prevista dall'art. 36, comma 1, del testo unico 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 2001.

Non può invece ritenersi che l'istanza ex art. 36, comma 1, possa essere presentata fino all'irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 4 bis dell'art. 31, facendo leva sul riferimento generico contenuto nell'art. 36 alla locuzione *“fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative”*.

Infatti, la situazione del proprietario, che lascia trascorrere inutilmente il termine per demolire, è quella del soggetto non più legittimato a presentare l'istanza di accertamento di conformità, avendo perduto ogni titolo di legittimazione rispetto al bene.

Entro il termine di 90 giorni, il destinatario dell'ordinanza di demolizione può anche chiedere una sua proroga, qualora dimostri la sua concreta volontà di disporre la demolizione e sussistano ragioni oggettive che rendano impossibile il completamento della *restitutio in integrum* entro tale termine.

16.2. Una seconda fase si attiva con il decorso del termine di 90 giorni dalla notifica del provvedimento di demolizione agli interessati (o del diverso termine prorogato

dall'Amministrazione su istanza di quest'ultimi) con un sopralluogo sull'immobile, che si conclude con l'accertamento positivo o negativo dell'esecuzione dell'ordinanza di ripristino.

Nel caso di accertamento negativo, l'Amministrazione rileva che vi è stata l'acquisizione *ex lege* al patrimonio comunale (salvi i casi previsti dal comma 6) del bene come descritto nell'ordinanza di demolizione (ovvero come descritto nello stesso atto di acquisizione con l'indicazione dell'ulteriore superficie nel limite del decuplo di quella abusivamente costruita).

Alla scadenza del termine di 90 giorni, l'Amministrazione diventa dunque *ipso iure* proprietaria del bene abusivo ed il responsabile non è più legittimato a proporre l'istanza di accertamento di conformità.

16.3. Una terza fase – 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 - si apre con la notifica dell'accertamento dell'inottemperanza all'interessato e concerne l'immissione nel possesso del bene e la trascrizione dell'acquisto nei registri immobiliari.

16.4. Una quarta (ed eventuale) fase riguarda il 'come' 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, può deliberare il mantenimento in essere dell'immobile abusivo.

17. L'architettura procedimentale ricostruita nei termini sopra esposti ha consentito alla citata pronuncia dell'Adunanza Plenaria di enucleare alcuni principi di diritto, tra i quali quelli che rilevano nel seguente contenzioso sono i seguenti:

a) la mancata ottemperanza all'ordine di demolizione entro il termine da esso fissato comporta la perduranza 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;

b) la mancata ottemperanza – anche da parte del nudo proprietario - alla ordinanza di demolizione entro il termine previsto dall'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, impone l'emanazione dell'atto di acquisizione del bene al patrimonio comunale, tranne il caso in cui sia stata formulata l'istanza prevista dall'art. 36 del medesimo d.P.R. o sia stata dedotta e comprovata la non imputabilità dell'inottemperanza;

c) l'atto di acquisizione del bene al patrimonio comunale, emesso ai sensi dell'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, 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 90 giorni fissato con l'ordinanza di demolizione.

18. La ricostruzione in fatto e in diritto evidenzia che il quesito posto dalla Sezione non risulta pienamente sovrapponibile alla fattispecie in esame, nella quale il termine per adempiere all'ordinanza di demolizione risultava decorso prima dell'emanazione dei provvedimenti giurisdizionali favorevoli alla associazione (considerando il tempo trascorso tra il 25 novembre 2023, data di notifica dell'ordine di ripristino, ed il 29 febbraio 2024, data di emanazione del primo decreto cautelare del Presidente della Seconda Sezione del Consiglio di Stato).

19. Ciò nonostante, il Collegio ritiene di dare risposta al quesito formulato dalla Sezione rimettente e di affermare principi di diritto che possano prevenire eventuali contrasti giurisprudenziali.

20. Le doglianze contenute nell'appello riguardano il rapporto che intercorre tra gli effetti del provvedimento amministrativo e quelli delle pronunce cautelari favorevoli, rese nel corso di un giudizio che poi si conclude con una sentenza (di primo o di secondo grado) che respinge la domanda del ricorrente.

Inoltre, occorre verificare se sussista nell'ordinamento uno 'speciale regime sanzionatorio', qualora i provvedimenti repressivi in materia edilizia incidano sullo svolgimento delle attività di culto.

21. Quanto al primo profilo, tranne 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 il quale il provvedimento produce effetti fino a quando essi siano sospesi da una pronuncia del giudice amministrativo o seguito della proposizione di un ricorso straordinario ovvero, in alternativa, da un atto dell'Amministrazione competente.

Pertanto, la mera proposizione del ricorso al TAR non sospende gli effetti del provvedimento.

Una volta instaurato il giudizio, gli effetti del provvedimento possono essere oggetto di statuizioni del giudice.

In sede di cognizione il giudice amministrativo può incidere sugli effetti del provvedimento in sede cautelare (con decreti presidenziali e ordinanze collegiali) o con sentenze che definiscano il primo e il secondo grado del giudizio.

Le pronunce cautelari di accoglimento hanno sempre natura provvisoria ed interinale e – salvo quanto dispone l'articolo 388 del codice penale - divengono giuridicamente irrilevanti (unitamente agli atti emanati dall'Amministrazione in sede di loro esecuzione) a seguito della pubblicazione della sentenza (o del decreto di estinzione) che abbia definito il grado del giudizio.

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

Le pronunce cautelari emesse a suo tempo dal Presidente della Seconda Sezione del Consiglio di Stato non hanno inciso sul termine per adempiere all'ordine di ripristino, ormai da tempo scaduto, ed hanno impedito che il provvedimento impugnato potesse essere portato ad esecuzione coattiva dall'Amministrazione.

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 e non ha posto alcuna deroga al principio della caducazione degli effetti della sentenza di accoglimento integralmente riformata in appello, le pronunce cautelari emesse nel frattempo sono divenute giuridicamente irrilevanti.

In altri termini, l'associazione - nel giudizio concluso con la sentenza n. 2821 del 2 aprile 2025 e nel corso del quale è integralmente decorso il termine di novanta giorni fissato dall'art. 31 del testo unico n. 380 del 2001 - ha ottenuto una risposta di giustizia, con la reiezione definitiva del proprio ricorso, così come l'Amministrazione ha visto riconosciuta la legittimità del proprio provvedimento.

Il termine per ottemperare all'ordine di ripristino era inutilmente già scaduto nel corso del giudizio, prima dell'adozione di qualsivoglia provvedimento favorevole per l'associazione..

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

Del resto il diritto ad un equo processo ha sempre rilevanza strumentale rispetto alla posizione giuridica azionata, ma - qualora la stessa risulti infondata, come nella fattispecie - dalla mera proposizione di un giudizio la parte non può ottenere utilità che contrastino con le statuizioni del provvedimento impugnato, di cui non sia stata rilevata l'illegittimità in sede giurisdizionale.

23. Il secondo profilo della questione riguarda la possibile incidenza sul termine per adempiere all'ordine di ripristino, qualora il bene oggetto dello stesso sia utilizzato per l'esercizio di un diritto di rango costituzionale quale il diritto di culto, nella specie in forma associata.

23.1 Prima di vagliare le argomentazioni dell'appellante, è opportuno chiarire la portata delle pronunce del Consiglio di Stato, che in sede cautelare hanno sollecitato le parti a individuare una soluzione alternativa attraverso un confronto.

L'indicazione operata da questo Consiglio, che si è pronunciato quando già era scaduto il termine per ottemperare al ripristino, aveva la chiara finalità di sollecitare entrambe le parti ad un confronto su una futura sistemazione che tenesse necessariamente conto oltre che del diritto di culto anche della sicurezza delle persone e dei luoghi oltre che del rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia vigente.

In nessun modo le misure cautelari si sono occupate 'del passato', né hanno inciso su un comportamento già tenuto dall'associazione di non ottemperanza all'ordine di ripristino.

23.2. L'appellante, richiamando la natura sanzionatoria del provvedimento di acquisizione del bene al patrimonio indisponibile del Comune, evoca la possibilità che la fattispecie illecita non si sarebbe in concreto configurata per la sussistenza di una esimente, sub specie di stato di necessità, che avrebbe privato di antigiuridicità la sua condotta di mancata ottemperanza all'ordine di ripristino.

L'Adunanza Plenaria ritiene non condivisibile tale deduzione.

Lo stato di necessità è configurabile quando la situazione di pericolo non sia stata cagionata dall'interessato.

Nel caso in esame, al contrario, è stato proprio il mutamento di destinazione d'uso dell'interessato a provocare la lamentata situazione di pericolo.

23.3. Del pari non sussiste la lamentata lesione del principio di proporzionalità.

La Corte Europea dei diritti dell'uomo, in numerose sentenze tra le quali da ultimo quella Ayala Flores c. Italia (ricorso n. 16803/2021) del 23 ottobre 2025, ha ribadito che spetta all'interessato fornire all'Amministrazione circostanze personali particolari che rendano non proporzionata l'irrogazione di una particolare sanzione.

Nel caso in esame, l'associazione appellante si è limitata a sostenere che la natura costituzionale del diritto alla libertà di culto imporrebbe di adottare una diversa sanzione rispetto a quella dell'acquisizione del bene.

Una simile impostazione non si basa sulla legge nazionale e neppure su principi enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Inoltre, essa presuppone erroneamente che il diritto in forma associata del culto si sarebbe potuto esercitare solo nel luogo oggetto della condotta illecita.

Al contrario, l'attività di culto va svolta nel rispetto delle regole urbanistiche ed edilizie.

Rilevano al riguardo non solo le ordinarie regole sull'ordinato sviluppo del territorio, sulle destinazioni d'uso, sugli standard, sui parcheggi, ma anche quelle specificamente rivolte a tutelare le persone in termini di sicurezza ed incolumità.

Il rispetto di tali valori è indefettibile (cfr. Corte cost., 7 aprile 2017, n. 67; Id., 24 marzo 2016, n. 63), sicché l'esigenza – costituzionalmente garantita - di svolgere le attività di culto, che ben può e deve essere valutata in sede di pianificazione urbanistica, non consente di ritenere comunque lecito il suo svolgimento che non rispetti – quanto ai luoghi in questione - la legislazione vigente.

24. Non è condivisibile nemmeno la deduzione per la quale non vi sarebbe l'imputabilità della mancata ottemperanza all'ordine di ripristino entro il termine di 90 giorni.

Nel caso in esame, l'ordine di ripristino è stato ritualmente notificato e conteneva l'avviso che in mancanza di ottemperanza il bene sarebbe stato acquisito al patrimonio indisponibile.

Il medesimo provvedimento è stato poi ritenuto legittimo, con una sentenza su cui si è formato il giudicato.

Pertanto, non si ravvisano ragioni per ritenere che vi sia stata una scusabilità o una qualche perturbazione soggettiva dell'originaria ricorrente da cui desumere che la mancata ottemperanza non possa essere imputabile.

Infine, neppure rilevano le deduzioni dell'associazione sulla natura 'necessariamente unitaria' del termine per adempiere, poiché nel caso in esame esso è unitariamente decorso dopo la notifica dell'atto.

25. Può quindi, enunciarsi 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”.

26. Una volta enunciato il quesito di diritto strettamente riferibile alla soluzione del caso concreto, si può passare all'esame del quesito posto dalla Sezione, in considerazione della funzione nomofilattica attribuita all'Adunanza Plenaria del codice del processo amministrativo.

Al riguardo, quanto all'ambito di applicazione dell'articolo 31 del testo unico sull'edilizia, preliminarmente va rimarcato – come già rilevato dall'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 16 del 2023 – come il decorso infruttuoso del termine per ottemperare all'ordinanza di ripristino comporti l'acquisizione *ope legis* del bene al patrimonio indisponibile del Comune.

La legge ha previsto un 'automatico effetto acquisitivo', che non viene meno se – dopo la scadenza del termine di novanta giorni – vi è un provvedimento del giudice amministrativo (un decreto, una ordinanza o una sentenza), che poi diventi giuridicamente irrilevante a seguito della statuizione finale di reiezione del ricorso o di estinzione del giudizio, sulla quale si sia formato il giudicato.

In altri termini, qualora la domanda di annullamento del ricorrente sia stata respinta con sentenza definitiva (o se il giudizio si sia estinto), resta ferma l'avvenuta acquisizione del bene al patrimonio indisponibile del Comune.

Non rileva in senso contrario quanto osservato con il parere n. 56 del 7 aprile 2025 dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, per il quale una tale conclusione sarebbe incoerente con la possibilità di impugnare entro centoventi giorni con ricorso straordinario gli atti autoritativi in materia edilizia.

Innanzitutto, una tale ipotesi in concreto non si è verificata.

Inoltre, il termine di novanta giorni, previsto dal citato articolo 31 per l'acquisizione del bene al patrimonio indisponibile del Comune, ha una natura sostanziale e consegue al suo decorso in assenza dell'ottemperanza all'ordine di ripristino, fermo restando che ovviamente perde rilevanza se è definitivamente annullato (con sentenza di primo o secondo grado o con decisione di accoglimento del ricorso straordinario) il provvedimento che lo ha fissato.

27. Ciò posto sull'ambito di applicazione del citato articolo 31, si può esaminare *funditus* il quesito posto dalla Sezione remittente, che riguarda – come si è sopra rilevato - un caso diverso da quello oggetto del presente giudizio.

Mentre nel caso di specie già vi era stato il decorso del termine di novanta giorni prima della pronuncia del giudice amministrativo, favorevole all'Associazione, ma poi divenuta irrilevante all'esito del giudizio, il quesito ha sollecitato l'Adunanza Plenaria a chiarire se abbia rilevanza giuridica una pronuncia del giudice amministrativo favorevole al ricorrente (poi caducata con la pronuncia su cui si è formato il giudicato), emessa prima della scadenza del termine di novanta giorni, fissato dall'articolo 31.

Sul tema come correttamente ricordato dalla II Sezione si confrontano due distinti orientamenti.

27.1. Per l'orientamento maggioritario (*ex plurimis*, Cons. St., Sez. VI, 13 novembre 2020, n. 7013), 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 correre per la sola frazione rimanente, non ancora decorsa al momento del deposito della pronuncia, cautelare o di merito, favorevole al privato.

27.2. Per un orientamento minoritario (cfr. Cons. Giust. amm. Reg. sic., parere, 7 aprile 2025, n. 56), invece, 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 (sfavorevole) del giudizio.

28. L'Adunanza Plenaria ritiene che sia condivisibile il primo dei citati orientamenti.

28.1. Innanzitutto, nell'ordinamento amministrativo vige il principio *factum infectum fieri nequit*. Pertanto, qualora l'ordine emesso ai sensi dell'articolo 31 non sia ottemperato entro il termine di novanta giorni fissato dalla legge, la condotta omissiva potrebbe giuridicamente essere qualificata *tamquam non esset* solo qualora il medesimo ordine sia annullato con una pronuncia definitiva.

Nessuna espressa disposizione di legge prevede casi in cui venga meno la fattispecie acquisitiva perfezionatasi col decorso del termine di novanta giorni, sicché, per il principio di legalità, non sono riscontrabili altre ipotesi, oltre quella – coerente con il principio sulla

effettività della tutela – in cui l'ordine di demolizione o di ripristino sia stato definitivamente annullato, perdendo ogni sua rilevanza.

28.2. La legge generale sul procedimento amministrativo agli artt. 21-*bis* e 21-*quater* sancisce l'immediata efficacia ed esecutorietà del provvedimento amministrativo, se non diversamente disposto. Inoltre, la sospensione degli effetti del provvedimento resta nella disponibilità d'ufficio dell'Amministrazione.

La disciplina processuale, come strutturata dagli artt. 55 e segg. del c.p.a., attribuisce alla tutela cautelare una funzione meramente strumentale rispetto alla decisione di merito, sicché dalla stessa non possono derivare effetti ulteriori e diversi rispetto a quest'ultima.

Qualora si ritenesse che la pronuncia cautelare produca un effetto interruttivo, quest'ultima consentirebbe all'interessato di fruire di un vantaggio che va oltre al mantenimento della *res adhuc integra*.

Qualora il ricorso non sia accolto con la sentenza definitiva, il ricorrente non può continuare ad avere quei benefici ottenuti provvisoriamente sulla base dei provvedimenti emanati dal giudice nel corso del giudizio (tranne i casi espressamente previsti dalla legge, ad esempio dall'art. 4, comma 2-bis, della legge n. 168 del 2005, e salva la tutela di chi abbia svolto in buona fede un esame, confidando sulla legittimità dell'atto con cui esso sia stato fissato da una Amministrazione scolastica o universitaria).

Tale considerazione rileva anche quando il ricorrente abbia ottenuto una sentenza favorevole di primo grado, poi riformata in appello, non potendo la prima attribuire alcun vantaggio al ricorrente che abbia proposto un ricorso infondato.

29. In linea di continuità con quanto statuito con la sentenza n. 16 del 2023, l'Adunanza Plenaria rileva che il destinatario dell'ordine di riduzione in pristino entro il termine legale di novanta giorni può formulare una istanza di accertamento di conformità o un'istanza di proroga per il caso in cui ragioni oggettive rendano impossibile la riduzione in pristino nel termine in questione.

30. Può, pertanto, enunciarsi 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”.

31. Per le ragioni che precedono, vanno respinti il primo motivo d'appello, nella parte non esaminata dalla sentenza non definitiva, nonché il terzo motivo, con la conseguente reiezione dell'appello nel suo complesso.

32. Quanto alla richiesta di cancellazione delle scritte offensive, la stessa non può essere accolta, dal momento che l'espressione censurata rientra nella dialettica critica tra le parti e non trasmoda in espressione sconveniente od offensiva.

33. Le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate, stante la novità delle questioni in diritto trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, respinge il primo motivo d'appello, nella parte non decisa dalla sentenza non definitiva, nonché il terzo motivo, e pertanto respinge integralmente l'appello.

Spese compensate del secondo grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carmine Volpe, Presidente

Luigi Carbone, Presidente

Marco Lipari, Presidente

Vito Poli, Presidente

Francesco Caringella, Presidente

Michele Corradino, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Valerio Perotti, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

[\[1\]](#) *Ex multis* Cass. Penale, Sez. III, 5 marzo 2009, n. 9894; Cons. Stato, Sez. VI, 05 luglio 2022, n. 5593.

[\[2\]](#) *Ex multis* Cons. Stato, Sez. VI, 04 marzo 2021, n. 1857; Cons. Stato, Sez. VI, 12 ottobre 2020, n. 6097.

[\[3\]](#) Cons. Stato, Ad. Plen., 11 ottobre 2023, n. 16.

[\[4\]](#) Cons. Stato, Ad. Plen., 20 novembre 2013, nn. 26, 27, 28.

[\[5\]](#) Cons. St., Sez. VI, 13 novembre 2020, n. 7013.

[\[6\]](#) C.G.A.R.S., Sezioni Riunite, 7 aprile 2025, n. 56.