

Demolizione e condono edilizio: la sospensione dell'attività repressiva in pendenza di istanza sanatoria secondo il TAR Sicilia (Sez. III, sent. n. 422/2025)

Di Riccardo Renzi

«Una volta presentata un'istanza di concessione in sanatoria o di condono edilizio, in assenza di preventiva determinazione su quest'ultima ed in pendenza del relativo procedimento, è invero illegittimamente adottato un provvedimento sanzionatorio repressivo.»

«Non è fondata la censura inerente l'intervenuta formazione del silenzio-assenso sull'istanza di condono.»

«Nel caso in esame, parte ricorrente non ha dato prova dell'intervenuta presentazione di tutta la documentazione richiesta dalla legge; in particolare, a tacer d'altro, a fronte di un dato normativo che richiede la presentazione della denuncia in catasto, nell'istanza di condono parte ricorrente ha dichiarato: "l'unità immobiliare non è ancora stata accatastata"; ancora, non risulta presentata la denuncia ai fini I.C.I.»

«La censura fondata sull'intervenuta demolizione di alcune delle opere contestate – con conseguente difetto di istruttoria del provvedimento impugnato – non è fondata, atteso che non è stata data prova del fatto che la demolizione sia avvenuta prima dell'adozione del provvedimento impugnato.»

«Quanto alla dedotta sproporzione della misura demolitoria, in rapporto alla gravità degli abusi, va ricordato che l'art. 31 d.P.R. 380/2001, senza consentire alcuna valutazione sulla gravità degli abusi, prevede la demolizione per le opere che avrebbero necessitato del previo rilascio del permesso di costruire.»

«Dovendo escludersi la loro destinazione ad un uso provvisorio, che è stata meramente asserita e non provata da parte ricorrente. Peraltro, la permanenza di tali opere, sin da data antecedente al 2003 e per lo meno sino all'adozione del provvedimento impugnato è chiaro indice della loro vocazione ad un uso non transitorio.»

Guida alla lettura

La sentenza n. 422/2025 del TAR Sicilia, Sezione Terza, affronta il delicato rapporto tra il potere sanzionatorio dell'amministrazione in materia edilizia e la pendenza di un procedimento di condono. Il giudice amministrativo riafferma il principio secondo cui l'ordine di demolizione non può essere adottato prima della definizione dell'istanza di sanatoria, pena la violazione dei canoni di correttezza, buona fede e imparzialità dell'azione amministrativa. La pronuncia si distingue altresì per la rigorosa applicazione della disciplina sul silenzio-assenso di cui all'art. 32 del D.L. 269/2003, conv. con L. 326/2003, negandone la formazione in assenza della documentazione catastale e fiscale. In tema di opere precarie, viene ribadita la necessità di una prova puntuale della loro natura temporanea, che non può ritenersi presunta. Infine, si chiarisce che la legittimità dell'ordinanza di demolizione deve essere valutata con riferimento al momento della sua adozione, restando irrilevanti eventuali rimozioni spontanee sopravvenute. La sentenza, pur disponendo l'annullamento parziale del provvedimento impugnato, rappresenta un'ulteriore conferma del consolidato indirizzo giurisprudenziale volto a rafforzare l'efficacia dell'azione repressiva in materia urbanistica, nel rispetto delle garanzie partecipative del privato.

La sentenza del **TAR Sicilia, Sezione Terza, n. 422/2025**, offre spunti di particolare interesse sul piano giurisprudenziale, in tema di **repressione dell'abusivismo edilizio, pendenza del procedimento di condono edilizio e limiti del potere sanzionatorio dell'amministrazione**. Si segnala, inoltre, un approccio rigoroso del giudice amministrativo in tema di **formazione del silenzio-assenso**, con richiamo alla stringente disciplina dettata dall'art. 32 del D.L. n. 269/2003, conv. con L. n. 326/2003.

Il principio della sospensione del potere repressivo in pendenza del condono

Uno degli approdi più significativi della sentenza è il **principio secondo cui l'amministrazione non può adottare un ordine di demolizione in pendenza di un procedimento di condono edilizio**. Questo orientamento, consolidato nella

giurisprudenza amministrativa (v. ex multis: **Cons. Stato, sez. VI, n. 4729/2015; TAR Lazio, Roma, n. 12702/2020**), è stato qui riaffermato con chiarezza, a tutela del **principio di leale collaborazione e buona amministrazione (art. 97 Cost.)**, e dell'affidamento del privato.

“Una volta presentata un’istanza di concessione in sanatoria o di condono edilizio, in assenza di preventiva determinazione su quest’ultima ed in pendenza del relativo procedimento, è invero illegittimamente adottato un provvedimento sanzionatorio repressivo.”

Si tratta di un’espressione tipica di quello che la giurisprudenza definisce “**effetto sospensivo improprio del procedimento sanzionatorio**”, valido però **solo per i manufatti oggetto di istanza**, non estensibile agli abusi ulteriori, come correttamente rilevato dal TAR.

Rigorosa applicazione della disciplina sul silenzio-assenso ex art. 32 D.L. 269/2003

La pronuncia si distingue anche per il **rigoroso accertamento dei presupposti per la formazione del silenzio-assenso**, ritenuti non sussistenti per mancanza di **denuncia catastale e ICI**, documentazione richiesta dal comma 37 dell’art. 32 D.L. 269/2003.

“Non è fondata la censura inerente l’intervenuta formazione del silenzio-assenso sull’istanza di condono. [...] a fronte di un dato normativo che richiede la presentazione della denuncia in catasto, nell’istanza di condono parte ricorrente ha dichiarato: “l’unità immobiliare non è ancora stata accatastata”.”

Questa impostazione riflette il **principio di tassatività** della disciplina del condono: l’amministrazione non può considerarsi vincolata se la domanda è **priva dei requisiti formali e sostanziali**, in assenza dei quali **non decorre il termine biennale per la formazione del silenzio-assenso**.

Carattere non precario delle opere edilizie: onere probatorio a carico del privato

Il TAR respinge poi la doglianza relativa alla natura **asseritamente precaria delle opere**, richiamando la giurisprudenza per cui la precarietà non si presume, ma **deve essere comprovata**.

“Dovendo escludersi la loro destinazione ad un uso provvisorio, che è stata meramente asserita e non provata da parte ricorrente. Peraltro, la permanenza di tali opere, sin da data antecedente al 2003 e per lo meno sino all’adozione del provvedimento impugnato è chiaro indice della loro vocazione ad un uso non transitorio”.

Il ragionamento giurisdizionale aderisce a un consolidato orientamento (ex multis: **Cons. Stato, sez. IV, n. 306/2020**), secondo cui le **strutture in lamiera o prefabbricati** non sono di per sé “precari” se destinati a **uso duraturo e realizzati in modo stabile**.

Irrilevanza della demolizione posteriore all’adozione dell’ordinanza

La censura per **difetto di istruttoria**, fondata sulla successiva **rimozione spontanea** di alcune opere, viene correttamente disattesa. Il TAR sottolinea che la legittimità dell’azione amministrativa si valuta **ex ante**, al momento dell’adozione del provvedimento. Non è stata data prova del fatto che la demolizione sia avvenuta prima dell’adozione del provvedimento impugnato. In tal senso, si ribadisce il principio per cui **eventuali circostanze sopravvenute non possono viziare ex post l’ordinanza di demolizione**, se fondata su presupposti corretti al momento dell’adozione.

Conclusioni giuridiche

In sintesi, la sentenza conferma una serie di principi consolidati in giurisprudenza:

- **L’adozione di un ordine demolitorio in pendenza di condono è illegittima, limitatamente all’oggetto dell’istanza.**
- **Il silenzio-assenso nel condono edilizio richiede l’integrale presentazione della documentazione prevista ex lege.**
- **La precarietà edilizia richiede un uso effettivamente temporaneo e prova rigorosa da parte del ricorrente.**

- Le **demolizioni successive non incidono sulla legittimità di un provvedimento adottato legittimamente in precedenza.**

Il **parziale accoglimento** del ricorso (limitatamente al punto 3) e la **compensazione delle spese**, data la complessità della vicenda, appaiono coerenti con il principio di equità processuale.

9 giugno 2025 per www.italiaius.it

N. 00422/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00629/2024 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 629 del 2024, proposto da
-OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesca Paola Garofalo, Antonino
Garofalo, con domicilio digitale come da registro tenuto presso il Ministero della
Giustizia;

contro

Comune di Palermo, in persona del Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Salvatrice Marussia Piscitello, con
domicilio digitale come da registro tenuto presso il Ministero della Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per l'annullamento,

previa sospensione cautelare,

dell'ordinanza di demolizione n. -OMISSIS- del 13.2.2024, prot. n. -OMISSIS-.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 febbraio 2025 la dott.ssa Raffaella Sara Russo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato il 15 aprile 2024 e depositato il successivo 10 maggio, parte ricorrente ha impugnato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, il provvedimento in epigrafe indicato, con cui è stata ingiunta la demolizione delle opere ivi così descritte, abusivamente realizzate in Palermo, via -OMISSIS-in un'area identificata in catasto al fg-OMISSIS-:

“1) Box in lamiera modulari per una superficie di mq 465 circa, di cui mq 20 locale in

muratura con copertura in lamiera adibita a guardiola del custode.

2) Capannone in ferro e lamiera avente un'altezza di circa 4,50 m e con superficie di 450 mq

circa.

3) Ufficio in muratura con locale wc e copertura piana per una superficie di mq 30 circa.

4) Tettoia di circa 24 mq con struttura in ferro e copertura in lamiera adibita a ricovero mezzi.

5) Capannone in ferro e lamiera mq 50 circa aperto su un lato.

6) Box in lamiera modulari per una superficie di mq 320 circa;

7) Box in lamiera modulari per una superficie di mq 140 circa;

8) Tettoia con struttura in ferro e copertura in lamiera per circa 65 mq adibita a ricovero

autoveicoli;

9) Box in lamiera modulari per una superficie di mq 40 circa;

10) Manufatto edilizio adibito a magazzino in muratura e adiacenti box in lamiera modulari per

una superficie di mq 80''.

Avverso il provvedimento impugnato, parte ricorrente ha dedotto le seguenti censure.

1. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 32 comma 37 del D.L. 269/2003, convertito in

L. 326/2003.

Il manufatto di cui al n. 3 della predetta ordinanza avrebbe formato oggetto di una richiesta di concessione edilizia in sanatoria ai sensi del d.l. n. 269/2003, conv. con l. 326/2003 presentata dal sig. -OMISSIS- in data 10 dicembre 2004, prot. n. - OMISSIS-, successivamente integrata con istanza prot. N. AREG – -OMISSIS- – A del 26 ottobre 2005.

Essendo decorso il termine di 24 mesi dalla presentazione dell'istanza, corredata da tutta la documentazione necessaria per legge ed accompagnata dalla prova del pagamento dell'oblazione, dovrebbe ritenersi che si sia formato un titolo abilitativo edilizio tacito.

Sotto altro profilo, l'amministrazione avrebbe errato nell'emettere un provvedimento sanzionatorio senza aver prima definito il procedimento scaturente dall'istanza di sanatoria, ostandovi i principi di lealtà, coerenza, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, i quali impongono la previa definizione del procedimento di condono prima dell'assunzione di iniziative potenzialmente pregiudizievoli per lo stesso.

2. Violazione ed erronea applicazione della L. Regionale 4/2003, dell'art. 3 del Testo Unico

Edilizia e della L. Regionale 16/2016.

Le opere in contestazione dovrebbero ritenersi precarie, in quanto facilmente rimovibili e necessarie a soddisfare un'esigenza temporanea (cfr. art. 3 d.P.R. 380/2001).

3) Eccesso di Potere per Istruttoria carente e/ o Insufficiente – Irragionevolezza, Illogicità e

Sproporzionalità.

La maggior parte delle opere indicate nell'ordinanza di demolizione impugnata sarebbe stata rimossa. L'ordinanza impugnata risulterebbe, dunque, viziata per carente e/o insufficiente preventiva istruttoria.

Inoltre, la sanzione demolitoria sarebbe sproporzionata rispetto alla gravità dell'abuso commesso.

Con ordinanza n. -OMISSIS-, la domanda cautelare è stata accolta limitatamente all'abuso indicato al punto 3. dell'ingiunzione a demolire; al contempo, è stato disposto che il Comune di Palermo rendesse chiarimenti in merito alla corrispondenza tra la predetta opera di cui al punto n. 3 e l'abuso per il quale è stata avanzata la citata istanza di condono, nonché sullo stato del relativo procedimento.

I ricorrenti, con atto del 3 ottobre 2024, hanno riferito di aver vittoriosamente proposto un giudizio *ex art. 700 c.p.c.* innanzi al Tribunale Civile di Palermo, r.g. n. -OMISSIS-, onde ottenere l'accesso all'area di loro proprietà e provvedere alla demolizione delle opere con riferimento alle quali la domanda cautelare non era stata accolta e ciò a cagione del fatto che il sig. -OMISSIS-, conduttore dell'area, non aveva consentito l'accesso alla medesima; al contempo, hanno chiesto un rinvio della trattazione della causa, già fissata per la pubblica udienza del 6 novembre 2024.

Con ordinanza n. -OMISSIS-, questo Tribunale – rilevato che il Comune non aveva dato seguito all'ordine istruttorio disposto con ordinanza n. -OMISSIS- del 22 maggio 2024 - ha nuovamente disposto che l'amministrazione rendesse chiarimenti in merito al pendente procedimento di condono.

L'amministrazione, con memoria del 14 gennaio 2025, ha riferito che, stando a quanto relazionato dall'Ufficio tecnico all'Avvocatura comunale (nota prot. -OMISSIS- del 20 maggio 2024 e nota prot. n. -OMISSIS- del 14 giugno 2024), il punto 3. dell'ordinanza di demolizione ha effettivamente ad oggetto l'immobile in muratura oggetto dell'istanza di condono edilizio prot. n. -OMISSIS- del 10 dicembre 2004 e, pertanto, con provvedimento di rettifica n. 134 del 3 ottobre 2024, è stato escluso dall'ordinanza di demolizione n. -OMISSIS-/2024 l'immobile descritto al punto 3.

Alla pubblica udienza del 18 febbraio 2025, la causa è stata trattenuta per la decisione.

Preliminarmente, il collegio osserva che, benché la trattazione della causa sia stata differita all'udienza odierna, parte ricorrente – che pure aveva chiesto un rinvio al tal fine – non ha dato notizia dell'intervenuta demolizione delle opere abusive o di una loro parte.

Ne discende che continua a sussistere l'interesse alla decisione del ricorso.

Ciò premesso, va rilevata l'infondatezza delle doglianze proposte, con l'unica eccezione del motivo di ricorso relativo alla pendenza del procedimento di condono, motivo riferito unicamente all'immobile di cui al punto 3. dell'ingiunzione a demolire.

A tale riguardo, va precisato che, sebbene l'amministrazione resistente abbia menzionato un provvedimento di rettifica volto proprio ad escludere dall'oggetto dell'ordine di demolizione il detto manufatto, tale provvedimento non è stato prodotto agli atti del presente giudizio, nonostante fosse menzionato tra gli allegati ad una delle note dell'ufficio tecnico prodotte in data 14 gennaio 2025.

All'udienza di trattazione del ricorso, nell'assenza del difensore del Comune, parte ricorrente ha dichiarato di non aver ricevuto copia del detto provvedimento.

Deve dunque prescindersi, ai fini della decisione del ricorso, dalla riferita (ma non documentata) rettifica del provvedimento impugnato.

Non è fondata la censura inerente l'intervenuta formazione del silenzio-assenso sull'istanza di condono.

Ai sensi dell'art. 32 d.l. 296/2003, conv. con l. 326/2003:

“35. La domanda di cui al comma 1 deve essere corredata dalla seguente documentazione:

a) dichiarazione del richiedente resa ai sensi dell'articolo 47, comma 1, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, con allegata documentazione fotografica, dalla quale risulti la descrizione delle opere per le quali si chiede il titolo abilitativo edilizio in sanatoria e lo stato dei lavori relativo;

b) qualora l'opera abusiva supera i 450 metri cubi, da una perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere e una certificazione redatta da un tecnico abilitato all'esercizio della professione attestante l'idoneità statica delle opere eseguite;

c) ulteriore documentazione eventualmente prescritta con norma regionale.

...

37. Il pagamento degli oneri di concessione, la presentazione della documentazione di cui al comma 4, della denuncia in catasto, della denuncia ai fini dell'imposta comunale degli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 nonché, ove dovute, delle denunce ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'occupazione del suolo pubblico entro il 31 ottobre 2005, nonché il decorso del termine di ventiquattro mesi da tale data senza l'adozione di un provvedimento negativo del comune, equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria. Se nei termini previsti l'oblazione dovuta non è stata interamente corrisposta o è stata determinata in forma dolosamente inesatta, le costruzioni realizzate senza titolo abilitativo edilizio sono assoggettate alle sanzioni richiamate all'articolo 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e all'articolo 48 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380”.

Nel caso in esame, parte ricorrente non ha dato prova dell'intervenuta presentazione di tutta la documentazione richiesta dalla legge; in particolare, a tacer d'altro, a

fronte di un dato normativo che richiede la presentazione della denuncia in catasto, nell'istanza di condono parte ricorrente ha dichiarato: *"l'unità immobiliare non è ancora stata accatastata"*; ancora, non risulta presentata la denuncia ai fini I.C.I.

È invece fondata la censura relativa all'illegittimità dell'ordine a demolire adottato in pendenza del procedimento di condono.

Una volta presentata un'istanza di concessione in sanatoria o di condono edilizio, in assenza di preventiva determinazione su quest'ultima ed in pendenza del relativo procedimento, è invero illegittimamente adottato un provvedimento sanzionatorio repressivo.

La censura fondata sull'intervenuta demolizione di alcune delle opere contestate – con conseguente difetto di istruttoria del provvedimento impugnato - non è fondata, atteso che non è stata data prova del fatto che la demolizione sia avvenuta prima dell'adozione del provvedimento impugnato.

Quanto alla dedotta sproporzione della misura demolitoria, in rapporto alla gravità degli abusi, va ricordato che l'art. 31 d.P.R. 380/2001, senza consentire alcuna valutazione sulla gravità degli abusi, prevede la demolizione per le opere che avrebbero necessitato del previo rilascio del permesso di costruire; in tale ambito ricadono gli abusi in esame, dovendo escludersi la loro destinazione ad un uso provvisorio, che è stata meramente asserita e non provata da parte ricorrente. Peraltro, la permanenza di tali opere, sin da data antecedente al 2003 e per lo meno sino all'adozione del provvedimento impugnato è chiaro indice della loro vocazione ad un uso non transitorio.

In conclusione, il ricorso merita accoglimento solo limitatamente all'ingiunzione a demolire il manufatto di cui al punto 3. del provvedimento impugnato.

In considerazione dell'esito della lite, deve disporsi la compensazione tra le parti delle relative spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti indicati in motivazione.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Roberto Valenti, Presidente

Raffaella Sara Russo, Primo Referendario, Estensore

Marco Maria Cellini, Referendario

L'ESTENSORE

Raffaella Sara Russo

IL PRESIDENTE

Roberto Valenti