

Pubblicato il 09/12/2025

N. 04017/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00690/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 690 del 2025, proposto da Francesca Policaro, rappresentata e difesa dall'avvocato Sonia Lampasi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Pavia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Irene Nadile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione cautelare

- del provvedimento adottato dal Comune di Pavia, avente ad oggetto l'accertamento della inottemperanza, ai sensi dell'art. 31, comma 4, del DPR 380/2001, dell'ordinanza di demolizione n 56/2024 (PG93112/2024) del 18/07/2024 e la conseguente acquisizione al patrimonio comunale a titolo originario di fabbricati e/o porzioni abusive;
- del provvedimento adottato dal Comune di Pavia in data 20.12.2024, avente ad oggetto l'irrogazione di sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 31 comma

4 bis del DPR 380/2001, conseguente all'accertamento di inottemperanza all'ordinanza di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi n. 56/2024 (PG93112/2024) del 18/07/2024;

- del verbale di Polizia Locale del Comune di Pavia di constatazione e verifica di ottemperanza ad ordinanza del 20/11/2024 prot. n 222/2024;

- della nota del Dirigente del Settore 7 - Urbanistica, Edilizia, Patrimonio Ambiente e Verde Pubblico del Comune di Pavia del 16/12/24;

- dell'ordinanza del Comune di Pavia di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi n 56/2024 (PG93112/2024) del 18/07/2024;

- di ogni altro atto presupposto e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2025 la dott.ssa Valentina Caccamo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La signora Francesca Policaro, odierna ricorrente, espone di essere proprietaria di un immobile destinato ad abitazione sito in Pavia, Strada Persa n 13/c identificato al N.C.E.U. del predetto Comune, Sez. A f. 8, mapp.52 sub 17. L'immobile ricade all'interno di aree vincolate ai sensi dell'art. 142 comma 1 lett. f) del D.Lgs. n. 42/2004, che sottopone a tutela i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; la zona è soggetta, inoltre, all'ulteriore vincolo paesaggistico disciplinato dall'art. 136, comma 1, lett. d) del D.Lgs. n. 42/2004 e relativo alle *“bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze”* (cfr. doc. 3 del Comune di Pavia), che, come precisato dall'amministrazione nelle proprie difese, è stato istituito con D.M.

del 5.08.1970 recante *“Dichiarazione di notevole interesse pubblico della zona lungo le sponde del Ticino, nel comune di Pavia”*.

2. In data 19.02.2024, la Signora Policaro ha presentato un’istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi degli artt. 167 e 181 del D.Lgs. n. 42/2004 per la regolarizzazione della *“chiusura di porzione di terrazzo sito al piano terzo mediante tamponamento di muratura perimetrale e copertura in coppi con n. 2 lucernari in assenza di autorizzazione paesaggistica”*, che, tuttavia, con nota prot. 54406 del 24.04.2024 del Comune di Pavia, è stata dichiarata improcedibile.

3. A seguito del predetto provvedimento negativo, non impugnato dalla ricorrente e quindi divenuto definitivo, l’amministrazione ha comunicato in data 10.05.2024 l’avvio del procedimento di vigilanza paesaggistica ed urbanistico-edilizia con riferimento alle opere senza titolo già oggetto del precedente accertamento di compatibilità. Espletata l’istruttoria e accertata la presenza di opere abusive sull’immobile, con ordinanza di demolizione n. 56/2024 il Comune di Pavia ha ordinato alla ricorrente i seguenti interventi di rimessione in pristino dello stato dei luoghi:

“1. Demolizione delle tamponature trasparenti, in metallo e vetro, verticali e orizzontali che hanno determinato la creazione di ripostiglio/deposito rifiuti;

2. Ripristino di porzione dei gradini che dal locale ripostiglio/deposito rifiuti portano al terrazzo;

3. Demolizione della muratura perimetrale opaca e della copertura in legno che hanno determinato la creazione del servizio igienico;

4. Eliminazione di n. 2 lucernari, di dimensioni 0,74 m x 1,15 m, posti sulla copertura del locale bagno;

5. Rimozione nel locale bagno degli impianti installati (elettrico, idrico-sanitario e di riscaldamento) e rimozione dei sanitari;

6. Ripristino dello spessore del solaio/pavimento del bagno alle dimensioni assentite;

7. Ripristino dei gradini rimossi posti sul lato nord-est del terrazzo”.

4. Neppure l'ordinanza di demolizione è stata impugnata. A seguito del sopralluogo effettuato in data 20.11.2024 per la verifica dell'ottemperanza da parte della ricorrente, la Polizia locale e i tecnici comunali hanno riscontrato la mancata esecuzione delle prescrizioni impartite con il succitato ordine ripristinatorio, accertando che gli *“unici lavori eseguiti sono demolizione muratura opaca di cui al punto 3 e la rimozione parziale dei sanitari di cui al punto n 5 e parziale ripristino dei gradini di cui al punto n 7-pertanto tutte le prescrizioni dell'ordinanza n 56/24 rimangono da eseguire pertanto inottemperate”*.

5. Conseguentemente, in data 19.12.2024 l'amministrazione ha adottato l'atto di accertamento di inottemperanza all'ordinanza n. 56/2024 ai sensi dell'art. 31, comma 3, del d.P.R. 380/2001, con conseguente acquisizione al patrimonio Comunale, a titolo originario e gratuito, delle seguenti opere abusive e della relativa area di sedime: 1) *“vano adibito a ripostiglio/deposito rifiuti di mq. 5,71 mq”*, realizzato tramite ampliamento sul lato nord-ovest del terrazzo, con tamponature trasparenti in metallo e vetro; 2) *“locale adibito a servizio igienico di mq. 5,24”*, realizzato tramite ampliamento sul lato nord-est del terrazzo con muratura perimetrale opaca e copertura lignea.

Conseguentemente, con provvedimento adottato in data 20.12.24 è stata applicata la sanzione prevista dall'art. 31 comma 4-bis del D.P.R. n. 380/2001 nel caso di inottemperanza all'ordinanza di demolizione, quantificata nella misura massima di euro 20.000,00.

6. Avverso i succitati atti, unitamente agli altri in epigrafe specificati, è insorta l'odierna ricorrente onde chiederne l'annullamento, articolando a sostegno del gravame le censure così rubricate.

- 1. *“Nullità parziale dell'atto del 19/12/24 di accertamento di inadempimento ordinanza di demolizione per errata individuazione del bene oggetto di acquisizione al patrimonio lato nord est del terrazzo- travisamento ed errata interpretazione dei fatti-contraddittorietà - eccesso di potere - illogicità manifesta -omessa valutazione risultanze istruttorie e omessa revoca parziale ordinanza di demolizione - omessa sanatoria”*;

- 2. *“Illegittimità del provvedimento del 19/12/24 per mancata esatta individuazione dell’opera lato nord-ovest per 5,71 mq acquisita al patrimonio comunale – eccessiva genericità- omessa valutazione dei fatti- carenza di interesse pubblico”;*
- 3. *“Illogicità manifesta carenza di interesse pubblico del provvedimento del 19/12/24 di acquisizione al patrimonio del Comune”;*
- 4. *“Illegittimità del provvedimento sanzionatorio del 20/12/24 - erronea valutazione risultanze istruttorie - contraddittorietà- mancanza di proporzionalità tra la sanzione e il fatto compiuto”.*

7. Si è costituito in giudizio il Comune di Pavia per resistere al ricorso chiedendone il rigetto in quanto infondato.

8. All’esito della camera di consiglio fissata per la decisione sull’istanza cautelare, con ordinanza n. 385/2025 di questo Tribunale è stata sospesa l’esecutività dei provvedimenti impugnati in considerazione del *periculum in mora* e onde *“mantenere la res adhuc integra sino alla definizione del giudizio nel merito”*.

9. Le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi in vista della trattazione del ricorso e, alla pubblica udienza del 22.10.2025, la causa è passata in decisione.

10. Il ricorso è complessivamente infondato, nei termini che saranno di seguito illustrati.

11. Con il primo motivo, la ricorrente contesta l’atto di accertamento dell’inottemperanza all’ordinanza di demolizione n. 56/2024 in quanto, a suo dire, l’amministrazione non avrebbe tenuto conto della modifica dello stato dei luoghi con riferimento all’intervento sul lato nord-est del terrazzo, a seguito delle demolizioni eseguite in parziale adempimento del predetto provvedimento ripristinatorio. Allo stato, sarebbe venuta meno l’opera muraria che aveva determinato la chiusura del locale e, inoltre, la rimozione dei sanitari avrebbe comportato il cambio di destinazione d’uso del locale originariamente previsto come servizio igienico, per cui non si tratterebbe di uno spazio chiuso né tantomeno abitabile. L’atto di accertamento

dell'inottemperanza non avrebbe quindi tenuto conto della suddetta modifica dello stato dei luoghi, disponendo l'acquisizione al patrimonio comunale di un bene che non corrisponderebbe a quello attualmente esistente sul terrazzo di proprietà della ricorrente.

11.1 Laddove l'amministrazione avesse considerato l'adempimento parziale in riferimento all'opera eseguita sul lato nord-est del terrazzo, nonché lo stato dei luoghi iniziali (sottotetto chiuso per tre lati), l'assenza di impatto paesaggistico ambientale, la riduzione dell'abuso ai due lucernari e, di conseguenza, l'irrilevanza del medesimo sia sotto il profilo paesaggistico che sul piano dell'interesse pubblico all'acquisizione, avrebbe dovuto disporre la parziale revoca dell'ordinanza di demolizione n. 56/2024. Detta carenza istruttoria avrebbe poi viziato anche la nota dirigenziale del 16.12.2024 con cui è stata respinta la richiesta della ricorrente di archiviazione del procedimento per la repressione dell'illecito edilizio in questione.

Il motivo non è suscettibile di accoglimento.

12. Risulta invero dal verbale di accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione (cfr. doc. 7 del Comune di Pavia) che le opere abusive ivi individuate sono state solo parzialmente rimosse, dandosi atto che, con riferimento al servizio igienico ricavato sul lato nord-est del terrazzo, è stata demolita parte di muratura opaca e parte dei sanitari ivi presenti, oltre al parziale ripristino dei gradini prima esistenti. Ne consegue che, nonostante il decorso del termine di 90 giorni assegnato per la rimessione in pristino dello stato originario dei luoghi, permangono ancora un *“ampliamento sul lato nord-ovest del terrazzo, con tamponature trasparenti, in metallo e vetro, verticali e orizzontali, creando un vano adibito a ripostiglio/deposito rifiuti di mq. 5,71 mq”* e un *“ampliamento sul lato nord-est del terrazzo, con muratura perimetrale opaca e copertura lignea, creando un locale adibito a servizio igienico di mq. 5,24”*, come riportato nel provvedimento impugnato.

12.1 La stessa ricorrente conferma detta circostanza nei propri scritti difensivi, dando atto che solo talune delle opere realizzate senza titolo sono

state eliminate e che il provvedimento in questione è rimasto parzialmente ineseguito; parimenti, anche la documentazione fotografica versata in atti (cfr. doc. 7 del Comune) dimostra che, alla data del 20.11.2024 in cui è stato eseguito il sopralluogo da parte dei tecnici comunali per la verifica dell'eventuale ottemperanza all'ordine di demolire, l'esecuzione di interventi di ripristino non è stata integrale e permangono ancora gli abusi così come individuati nel provvedimento impugnato.

13. Nella fattispecie, pertanto, trova applicazione il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui *“l’adempimento dell’ordinanza di demolizione, per evitare l’acquisizione gratuita, deve essere integrale; del resto, anche in materia civile, l’adempimento parziale viene assimilato sostanzialmente all’inadempimento, giacché è reputato adempiente il solo debitore che esegue esattamente la prestazione dovuta (così argomentando dagli articoli 1181 e 1218 del codice civile). ...”* (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 25 maggio 2024, n. 4642). Pertanto, la parziale ottemperanza all'ordine di demolizione equivale a inottemperanza ... Infatti, se una demolizione parziale fosse comunque sufficiente a privare di efficacia l'ordinanza di demolizione emessa, l'interessato sarebbe del tutto arbitro del termine ex art. 31 d.p.r. n. 380/2001, potendone procrastinare *“sine die”* la scadenza con successivi e gradualmente interventi parzialmente demolitori.

Ciò in quanto, non può rientrare nel potere e nell'arbitrio del destinatario dell'ordine di demolizione la scelta delle opere da rimuovere: deve, pertanto, escludersi che al destinatario dell'ordine di demolizione sia consentito selezionare se e quali opere rimuovere, stante il principio dell'unitarietà dell'abuso, sanzionato - e dunque da demolire - in ciascuna delle sue componenti.

Si tratta di una valutazione già operata dall'Amministrazione procedente in sede di irrogazione della sanzione e che, ove rimasta incontestata, non può venire surrettiziamente rimessa in gioco in fase esecutiva. (...) Diversamente opinando, l'interessato potrebbe - come detto - facilmente eludere le sanzioni reali e pecuniarie mediante una serie di parziali rimozioni, paralizzando di fatto l'attività amministrativa di controllo e repressione degli illeciti e diventando vero arbitro dei termini? (cfr. Cons. di Stato, Sez. II, 8.07.2024, n. 6042).

13.1 Ne consegue che la parziale ottemperanza all'ordine di demolizione equivale a completa inottemperanza, legittimando l'amministrazione all'acquisizione delle opere e delle aree di sedime così come individuate antecedentemente alla "parziale rimozione" delle opere abusive e a prescindere da essa, non potendosi frazionare o parcellizzare l'attività di demolizione quando l'ordinanza ex art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 è divenuta esecutiva, come nel caso oggetto del presente giudizio (cfr. Cons. di Stato, Sez. II, 10.02.2025, n. 1031).

13.2 Del resto, la prospettazione della ricorrente implicherebbe che a ogni parziale demolizione debba seguire un ulteriore accertamento in merito alla consistenza delle opere senza titolo ancora presenti suoi luoghi e l'assunzione di una nuova conseguente determinazione dell'amministrazione, così vanificando gli effetti del provvedimento repressivo e rimettendo alla piena discrezionalità del destinatario – *rectius*, all'unilaterale arbitrio – modi e tempi dell'esecuzione di un provvedimento autoritativo, vieppiù in una materia, quale quella della repressione dell'abusivismo edilizio, caratterizzata da forti esigenze di tutela e che necessita risposte certe da parte dell'amministrazione (cfr. Cons. di Stato, Sez. II, 8.07.2024, n. 6042).

13.3 Alla luce di tali considerazioni, pertanto, non sussiste il difetto di istruttoria lamentato dalla ricorrente, né si può ritenere che il provvedimento acquisitivo abbia omesso di valutare le modifiche apportate ai luoghi interessati in conseguenza della parziale esecuzione dell'ordinanza di demolizione n. 56/2024. Al contrario, come chiarito *ad incipit*, gli atti di causa confermano che l'amministrazione comunale ha chiaramente compreso l'estensione e la portata degli interventi effettuati dalla ricorrente – dei quali viene dato puntualmente atto – correttamente ritenendo, tuttavia, che tali circostanze non determinassero l'integrale esecuzione del provvedimento ripristinatorio e, conseguentemente, non comportassero il venir meno delle esigenze di tutela sottese a quest'ultimo.

14. Nel delineato contesto, non coglie nel segno l'affermazione della signora Policaro secondo cui gli interventi contestati non avrebbero provocato alcun impatto ambientale e sarebbero stati irrilevanti sia sotto il profilo paesaggistico, sia sul piano dell'interesse pubblico che dovrebbe sorreggere l'acquisizione dei beni in questione. Tali considerazioni, anche a prescindere dalla loro fondatezza sul piano sostanziale, attengono a valutazioni di merito irrilevanti rispetto alla legittimità dei provvedimenti impugnati in questa sede, non potendo più essere rimessa in discussione la natura abusiva delle opere e la correlata necessità di procedere alla loro rimozione ai fini della rimessione in pristino dei luoghi, a fronte dell'esistenza di un'ordinanza di demolizione divenuta ormai definitiva e non integralmente adempiuta. La mancata tempestiva esecuzione del precetto contenuto nel provvedimento demolitorio ha pertanto determinato il consolidarsi dell'accertamento svolto dall'amministrazione in ordine all'illegittimità degli interventi eseguiti dalla ricorrente, risultando conseguentemente irrilevante ogni considerazione in ordine alla ridotta gravità dell'abuso e all'astratta sanabilità del medesimo.

14.1 Peraltro, come chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 16/2023, neppure vi sarebbero margini per la valutazione nel merito delle circostanze indicate dalla ricorrente, in considerazione dell'automatismo che governa *ope legis* l'effetto acquisitivo a fronte della non integrale esecuzione di un'ordinanza di demolizione divenuta definitiva. In tale prospettiva, difatti, *“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”* (cfr. Ad. Plen. n. 16/2023).

Da tali presupposti discende, peraltro, anche la correttezza della nota del Comune di Pavia del 16.12.2024 con cui è stata respinta la richiesta di archiviazione del procedimento sanzionatorio presentata dalla signora Policaro, motivata in considerazione della natura doverosa e vincolata

dell'attività di vigilanza urbanistico-edilizia ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. n. 380/2001, nonché per la correlata assenza di spazi di discrezionalità residua in capo all'amministrazione, comunque necessaria per la valutazione di detta domanda.

Il motivo deve dunque essere complessivamente respinto.

15. Con il secondo mezzo, la ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento del Comune di Pavia adottato il 19.12.2024, con cui è stata disposta l'acquisizione al patrimonio dell'ente, ai sensi dell'art. 31, comma 3 del D.P.R. n. 380/2001, del locale di mq. 5,71 adibito a ripostiglio/deposito rifiuti realizzato sul lato nord-ovest del terrazzo con tamponature in metallo e vetro, con relativa area di sedime, contestandone l'eccessiva genericità nell'individuazione della porzione acquisita. In particolare, mentre nell'atto mancherebbe l'indicazione della particella di interesse, dall'intestazione del medesimo *“sembrerebbe acquisita al patrimonio una parte del mappale 52 sub 17 f. 8 e quindi l'intero immobile o porzione più ampia”*. Inoltre, il Comune non avrebbe alcun concreto interesse pubblico all'acquisizione del manufatto ovvero dell'area di sedime per appena 5,71 mq, oltre a dover affrontare un aggravio di spese senza possibilità di godimento dei beni.

Le censure non colgono nel segno.

15.1 Rileva innanzitutto il Collegio che lettura del provvedimento impugnato smentisce la contestata genericità del medesimo nell'individuazione dei beni e dell'area di sedime destinati ad essere acquisiti al patrimonio dell'ente. Invero, l'atto indica chiaramente che *“gli ampliamenti volumetrici abusivamente realizzati, motivo dell'Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi n. 56/2024, insistono sul terrazzo dell'unità immobiliare censita all'N.C.E.U. sezione urbana A foglio 8, mappale 52 parte del sub. 17”*, fornendo in detti termini la corretta collocazione catastale delle opere abusive e precisando che le stesse insistono soltanto su una porzione dei luoghi, così escludendo l'estensione dell'effetto acquisitivo del provvedimento all'intero immobile o a una porzione maggiore del dovuto.

15.2 Inoltre, gli interventi abusivi sono puntualmente descritti anche con riferimento all'indicazione della consistenza della superficie interessata (mq 5,71 per il locale sul lato nord-ovest) e graficamente individuati sulla scheda catastale allegata al provvedimento impugnato, corrispondendo a quelli già menzionati nell'ordinanza ripristinatoria non integralmente ottemperata che costituisce il presupposto dei provvedimenti successivamente adottati dall'amministrazione e censurati nella presente sede.

16. Nel delineato contesto, non rilevano le argomentazioni della ricorrente in ordine all'asserita insussistenza di alcun interesse pubblico all'acquisto dell'area di sedime delimitata dall'intervento abusivo, poiché l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale costituisce un atto dovuto e rigorosamente vincolato conseguente all'inottemperanza all'ordine di demolizione divenuto definitivo, con la conseguenza che essa è dotata di un'adeguata e sufficiente motivazione se contiene la descrizione delle opere senza titolo e le ragioni della loro abusività (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 8.02.2024, n. 1299; Id., Sez. VII, 13.06.2025, n. 5164).

16.1 Invero, anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato si è pronunciata nel senso che *“il provvedimento con cui viene ingiunta (...) la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso. Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino”* (cfr. Ad. Plen. n. 9/2017).

16.2 Pertanto, una volta accertato che l'ordinanza di demolizione non è stata integralmente eseguita, l'amministrazione non è tenuta a valutare se e in che termini sussiste un interesse pubblico all'acquisizione delle opere abusive e della relativa area di sedime, alla luce della natura automatica dell'effetto

acquisitivo nei termini sopra descritti e tenuto conto dell'assenza di discrezionalità a fronte della non completa rimessione in pristino dei luoghi interessati da interventi abusivi.

17. Con il terzo mezzo viene contestata, in termini generali, la mancanza di alcun interesse pubblico alla base del provvedimento impugnato.

Anche a prescindere dalla sinteticità dell'enunciazione del prospettato vizio, il motivo è infondato e va respinto sulla scorta delle argomentazioni già svolte ai paragrafi che precedono, alle quali pertanto si rimanda.

18. Con il quarto motivo di ricorso viene denunciata l'illegittimità del provvedimento di irrogazione della sanzione amministrativa quantificata in euro 20.000,00, ai sensi dell'art. 31, comma 4 bis, del D.P.R. n. 380/2001, in quanto la determinazione del relativo ammontare non terrebbe conto della riduzione di volumetria dell'opera abusiva residua e indicherebbe la consistenza originaria delle opere abusive pari a 5,24 mq e 5,71 mq; al contrario, laddove fossero state valorizzate le demolizioni effettuate e la riduzione di volume prodotta, il calcolo sarebbe stato differente e la sanzione ridotta.

Inoltre, tenuto conto della parziale ottemperanza dell'ordinanza di demolizione n. 56/2024 con la correlata diminuzione di volumetria abusiva, nonché dell'assenza di impatto paesaggistico delle opere residue, della circostanza che la ricorrente non avrebbe realizzato detti manufatti e che si sarebbe impegnata per sanare il lato nord-est presentando istanza di compatibilità paesaggistica e della buona fede della medesima, la sanzione risulterebbe del tutto sproporzionata rispetto alla violazione commessa.

Anche in questo caso le doglianze sono infondate.

18.1 Sul piano normativo, l'art. 31, comma 4 bis del D.P.R. n. 380/2001 stabilisce che *“l'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 euro e 20.000 euro, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti. La sanzione, in caso di abusi realizzati sulle aree e sugli edifici di cui al comma 2 dell'articolo 27, ivi comprese le*

aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato, è sempre irrogata nella misura massima”.

La formulazione della norma è chiara nel delineare una sanzione ulteriore e non sostitutiva, né alternativa, rispetto a quella prettamente ripristinatoria, che trova il suo presupposto nel mancato adempimento all'ordine di rimozione delle opere abusive, ovvero nella commissione di un illecito ad effetti permanenti che si consuma con lo scadere del termine di 90 giorni assegnato dall'autorità amministrativa con l'ordinanza di demolizione. Quanto alla determinazione della sanzione pecuniaria, la disposizione stabilisce che, nel caso di abusi realizzati sulle aree e sugli edifici di cui al comma 2 dell'articolo 27 del D.P.R. n. 380/2001 – tra cui rientrano anche le zone soggette a tutela paesaggistica ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004, qual è quella in esame – il relativo ammontare debba essere quantificato nella misura massima di euro 20.000,00, non residuando in capo all'amministrazione alcuna discrezionalità in ordine alla quantificazione dell'importo (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 7.10.2024, n. 8017).

18.2 Alla luce di quanto precede, il provvedimento impugnato ha correttamente individuato l'ammontare della sanzione applicabile per l'inadempimento dell'ordinanza di demolizione nella misura massima prevista per legge, considerando che l'area su cui insiste l'immobile oggetto degli interventi costruttivi senza titolo è soggetta a tutela paesaggistica sia *ex lege*, ai sensi dell'art. 142 comma 1 lett. f) del D.Lgs. n. 42/2004, sia in forza di apposito Decreto Ministeriale che ha qualificato di “*notevole interesse pubblico*” la zona lungo le sponde del Ticino, nel Comune di Pavia.

18.3 Tale circostanza è da sola sufficiente a smentire le doglianze relative alla mancata valutazione della ragionevolezza e della proporzione della sanzione in rapporto alla natura delle opere, in quanto “*tali valutazioni sono già state effettuate a monte dal legislatore che ha ritenuto ragionevole e proporzionata l'irrogazione della sanzione massima laddove le opere abusive abbiano pregiudicato interessi ulteriori rispetto a quello di governo del territorio, di cui l'apposizione del vincolo è espressione*” (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 29.10.2024, n. 5796).

19. Ciò posto, l'irrogazione della sanzione nella misura massima di euro 20.000,00 risulta legittima anche alla luce dei criteri di quantificazione di cui il Comune di Pavia si è appositamente dotato nell'esercizio della propria potestà regolamentare.

19.1 Difatti, nel determinare tale ammontare, il provvedimento impugnato richiama la *“Disciplina per la determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle somme amministrative pecuniarie e delle somme da corrispondere a titolo di oblazione previste in materia di abusi edilizi dal D.P.R. 380/2001”*, portata dalla Delibera di Giunta Comunale n. 162 dell'11.06.2020, il cui art. 5 comma 2 stabilisce che per gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali la sanzione è pari a euro 2.000,00/mq fino a un massimo di euro 20.000,00. Conseguentemente, poiché l'amministrazione ha accertato che l'ampliamento eseguito dalla ricorrente in assenza di titolo è pari nel suo complesso a mq. 10,95, l'ammontare della sanzione calcolato in applicazione dei criteri previsti dalla citata delibera di giunta Comunale è risultato pari a euro 21.900,00, ridotto al limite massimo di euro 20.000,00.

19.2 Tale motivazione non solo appare corretta e coerente con il quadro normativo di riferimento, ma neppure è stata contestata dalla ricorrente, essendosi quest'ultima limitata a prospettare l'esigenza di ridurre il *quantum* della sanzione tenendo conto delle parziali demolizioni effettuate e, dunque, della minore area di sedime interessata da opere abusive da utilizzare come base di calcolo. Trattasi, tuttavia, di un'argomentazione che non risulta sostenibile alla luce delle riflessioni svolte ai paragrafi precedenti, poiché, come ivi illustrato, l'adempimento solo parziale dell'ordine ripristinatorio attraverso la demolizione di alcune opere abusive, ma non dell'intero intervento realizzato senza titolo, è assimilabile alla totale inottemperanza.

19.3 Difatti, per principio consolidato, non è possibile parcellizzare gli illeciti edilizi o considerarli in termini frazionati – come accadrebbe se si scorporassero dall'intervento complessivamente inteso le singole opere o

“parti” oggetto di demolizione – ma è necessario, al contrario, un apprezzamento globale delle opere per valutarne l'incidenza sull'assetto del territorio, in quanto una considerazione atomistica non consente di comprendere in modo adeguato l'impatto complessivo (cfr. *ex multis*, Cons. di Stato, Sez. II, 7.07.2025, n. 5831). Ne consegue, pertanto, che *“l'esecuzione parziale dell'ordinanza di demolizione espone il destinatario anche alla sanzione pecuniaria prevista per mancata ottemperanza all'ordinanza stessa, non essendo al riguardo possibile distinguere tra parziale e totale inottemperanza”* (cfr. Cons. di Stato, Sez. II, 8.07.2024, n. 6042).

20. In conclusione, il ricorso è complessivamente infondato e va respinto.

21. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio in favore del Comune di Pavia, che liquida in euro 2.000,00 (duemila//00) oltre Iva e accessori di legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere

Valentina Caccamo, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Valentina Caccamo

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO