

## **ADUNANZA PLENARIA SULLE OPERE INCOMPLETE: QUANDO CIÒ CHE È STATO REALIZZATO NON PUÒ ESSERE SALVATO**

Il Consiglio di Stato, nella sua massima composizione, integra il Testo Unico Edilizia con un nuovo importante tassello interpretativo, pronunciandosi in punto di opere eseguite in costanza di un titolo edilizio successivamente decaduto e lasciate, di conseguenza, incomplete. L'Adunanza Plenaria, con la pronuncia 30 luglio 2024 n. 14, chiarisce **(i)** la qualificazione giuridica e **(ii)** il conseguente regime sanzionatorio applicabile in siffatte ipotesi, non esplicitamente contemplate dal TUE.

### **La fattispecie**

La Sezione II del Consiglio di Stato ha sottoposto, tramite la sentenza non definitiva 7 marzo 2024 n. 2228, all'Adunanza Plenaria il seguente quesito: *"quale sia la disciplina giuridica applicabile alle opere parzialmente eseguite in virtù di un titolo edilizio decaduto e che non siano state oggetto di intervento di completamento in virtù di un nuovo titolo edilizio"*.

La questione nasce da una complessa e articolata vicenda, riguardante il mancato completamento di lavori di realizzazione di un'autorimessa interrata. Nello specifico, i lavori erano stati sospesi poco dopo essere stati avviati a causa di un procedimento penale che aveva riguardato sostanzialmente il rilascio del permesso di costruire, ritenuto illegittimo per violazione del P.U.T., del P.R.G., del P.U.C. e del Regolamento comunale di attuazione per la realizzazione dei parcheggi. L'Amministrazione, senza annullare detto permesso, procedeva a dichiararne la decadenza per mancata ultimazione dei lavori, sottolineando come le opere fossero state assentite in contrasto con la normativa urbanistica e paesaggistica. Il Comune, inoltre, rigettava tutti i diversi progetti che venivano presentati per il loro completamento in quanto interessanti un'area ove erano ammessi unicamente interventi edificatori di iniziativa pubblica. Veniva, dunque, ordinato *"il ripristino dello stato dei luoghi per come risultante in via antecedente all'esecuzione delle opere parzialmente eseguite in forza del permesso di costruire"*, a cui faceva seguito altra ordinanza di acquisizione dell'intera particella al patrimonio comunale.

La questione nodale che questo contenzioso mette in luce è la seguente: è corretto applicare l'apparato sanzionatorio tassativamente previsto per le opere realizzate in assenza di permesso di costruire a fattispecie non espressamente contemplate, ossia a opere intraprese a seguito dell'intervenuto rilascio di permesso di costruire da parte dell'Amministrazione, seppur non portate a termine per decadenza del titolo? La Sezione remittente, in altri termini, si è interrogata circa la possibilità, alla luce della vigente disciplina, per l'Amministrazione di ordinare la demolizione di opere parzialmente eseguite, non completate per l'assenza di un nuovo titolo, ritenendo le opere parzialmente realizzate qualificabili come manufatto difforme dall'assentito. Secondo la Seconda Sezione la demolizione *"potrebbe porsi in frizione con gli orientamenti precedentemente richiamati"*.

## Il ragionamento dell'Adunanza Plenaria

L'Adunanza Plenaria non ritiene condivisibile la tesi secondo cui le opere controverse non potrebbero ritenersi abusive e, dunque, suscettibili di ordinanza di demolizione e restituzione in pristino. Il punto di partenza del ragionamento dei giudici è che *"l'edificazione deve avvenire nel rigoroso rispetto del principio di conformità tra l'opera risultante dal progetto assentito con il permesso di costruire e quella concretamente realizzata"*. Di qui, la difformità non si realizzerebbe esclusivamente nel caso di ampliamenti non autorizzati, ma anche nel caso in cui la costruzione finale sia *in minus* rispetto a quanto assentito, integrando allo stesso modo un *aliud pro alio*.

*«Nei casi di 'divergenza tra consentito e realizzato' rientra il "non finito architettonico", il quale è ravvisabile quando le opere realizzate sono incomplete strutturalmente e funzionalmente, tanto da far individuare un manufatto diverso da quello autorizzato, oppure quando vi è stata la modifica dello stato dei luoghi con la realizzazione di un quid che neppure consenta di ravvisare un 'volume'».*

A conferma di quanto riportato, l'Adunanza ripercorre la definizione che la consolidata giurisprudenza amministrativa dà al termine "costruzione", ravvisabile ogni qualvolta *"l'intervento edilizio produca un effettivo e rilevante impatto sul territorio e, dunque, in relazione alle opere di qualsiasi genere con cui si operi nel suolo e sul suolo, se idonee a modificare lo stato dei luoghi determinandone una significativa trasformazione"* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 aprile 2024 n. 3031). Dunque, anche il caso di specie – ove gli interventi sono consistiti in sbancamenti di terra, pali di fondazione trivellati completi anche del getto di conglomerato cementizio, sterro dell'impianto vegetale del fondo, seppur consistenti in opere "preparatorie" – rientra nella definizione riportata.

## Il principio di diritto

L'Adunanza plenaria, dopo aver sinteticamente ripercorso la normativa e la giurisprudenza di riferimento, ha chiarito che laddove, prima della decadenza del permesso di costruire, siano state realizzate opere non completate, occorre distinguere se dette opere incomplete siano autonome e funzionali oppure no:

- *"nel caso di costruzioni prive dei suddetti requisiti di autonomia e funzionalità, il Comune deve **disporre la demolizione e la riduzione in pristino ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001** (i.e., enfasi degli scriventi), in quanto eseguite in totale difformità rispetto al permesso di costruire;*

- *qualora il permesso di costruire abbia previsto la realizzazione di una pluralità di costruzioni funzionalmente autonome (ad esempio villette) che siano rispondenti al permesso di costruire considerando il titolo edificatorio in modo frazionato, gli immobili edificati – ferma restando l'esigenza di verificare se siano state realizzate le opere di urbanizzazione e ferma restando la necessità che esse siano comunque realizzate - devono intendersi supportati da un titolo idoneo, anche se i manufatti realizzati non siano totalmente completati, ma – in quanto caratterizzati da tutti gli elementi costitutivi ed essenziali - necessitino solo di opere minori che non richiedono il rilascio di un nuovo permesso di costruire;*

- *qualora invece, le opere incomplete, ma funzionalmente autonome, presentino difformità non qualificabili come gravi, l'Amministrazione potrà adottare la sanzio-*

ne recata dall'art. 34 del T.U.;

- è fatta salva la possibilità per la parte interessata, ove ne sussistano tutti i presupposti, di ottenere un titolo che consenta di conservare l'esistente e di chiedere l'accertamento di conformità ex art. 36 del T.U. nel caso di opere "minori" (quanto a perimetro, volumi, altezze) rispetto a quelle assentite, in modo da dotare il manufatto - di per sé funzionale e fruibile - di un titolo idoneo, quanto alla sua regolarità urbanistica".

#### **DISCLAIMER**

Il presente *Client Alert* ha il solo scopo di fornire informazioni di carattere generale. Di conseguenza, non costituisce un parere legale né può in alcun modo considerarsi come sostitutivo di una consulenza legale specifica.

3

Laura Sommaruga, Partner  
Email: [laura.sommaruga@grplex.com](mailto:laura.sommaruga@grplex.com)

Abdurrahman Gad Elrab, Junior Associate  
Email: [abdurrahman.gadelrab@grplex.com](mailto:abdurrahman.gadelrab@grplex.com)