ABUSI EDILIZI IN AREA VINCOLATA: VALUTAZIONE GLOBALE DELLE OPERE, TUTELA PAESAGGISTICA E LIMITI ALLA FISCALIZZAZIONE

1. La vicenda fattuale

Il 17 luglio 2026 il Consiglio di Stato ha pubblicato la sentenza n. 5849, avente ad oggetto l'impugnazione di un'ordinanza di demolizione con cui si intimava alla destinataria di provvedere entro 90 giorni alla demolizione di opere qualificate come abusive.

L'Amministrazione comunale aveva rilevato, nell'ingiunzione demolitoria, che l'edificio, situato in area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, era stato realizzato in totale difformità dalla licenza edilizia del 1968. In particolare, rispetto al progetto assentito, erano emerse difformità relative alla consistenza plano-volumetrica dell'immobile, nonché la realizzazione di ulteriori opere nell'area di pertinenza, tra cui muretti, scalinate e pavimentazioni.

La proprietaria dell'immobile aveva quindi impugnato il provvedimento dinanzi al T.A.R. Lazio, sostenendo che le opere interne non avessero comportato incremento volumetrico e che quelle esterne costituissero mere intercapedini o interventi di manutenzione straordinaria e pertinenziali. Aveva altresì contestato il difetto di motivazione dell'ordinanza demolitoria, per l'assenza di una concreta indicazione del pregiudizio arrecato e dell'interesse pubblico alla demolizione, anche in considerazione del lungo tempo trascorso dalla realizzazione delle opere. Infine, aveva censurato l'ordinanza di demolizione per non avere disposto la sostituzione della misura ripristinatoria con una sanzione pecuniaria (cd. fiscalizzazione dell'abuso), ai sensi dell'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001.

Con sentenza n. 10717, pubblicata il 19 giugno 2024, il T.A.R. Lazio aveva rigettato il ricorso. In primo luogo, aveva osservato che gli interventi realizzati senza titolo avevano portato alla realizzazione di un organismo edilizio sensibilmente diverso da quello autorizzato, configurando una totale difformità dalla licenza edilizia, tale da giustificare la sanzione demolitoria di cui all'art. 31, comma 1, del D.P.R. 380/2001. Inoltre, poiché l'intervento aveva determinato il mutamento dell'aspetto esteriore di un immobile assoggettato a vincolo paesaggistico, l'ordine demolitorio si imponeva anche ai sensi degli artt. 149, comma 1, lett. a), e 167, comma 4, lett. a), del D.lgs. 42/2004. Il T.A.R. aveva infine escluso che il tempo trascorso e la valutazione sull'interesse pubblico potessero assumere rilevanza, richiamando la natura reale e vincolata del provvedimento demolitorio.

2. La decisione del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato, con la pronuncia in esame, ha confermato le statuizioni contenute nella sentenza del T.A.R.

In primo luogo, ha evidenziato che, in caso di area soggetta a vincolo paesaggistico, qualsiasi intervento edilizio che risulti idoneo ad alterare il pregresso stato dei luoghi deve essere preceduto da autorizzazione paesaggistica, la cui assenza legittima l'adozione della sanzione demolitoria.

Inoltre, il Collegio ha ribadito il principio secondo cui la valutazione di un intervento consistente in una pluralità di opere deve essere compiuta – specie in ambito soggetto a tutela vincolistica ai sensi del d.lgs. 42/2004– sulla base di un apprezzamento non già atomistico e frazionato, bensì globale delle stesse. Infatti, solo l'insieme delle opere, valutate nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni, consente di comprenderne l'effettivo pregiudizio arrecato dalle stesse al regolare assetto del territorio. Nel caso in esame, ad avviso del Consiglio di Stato, le attività edificatorie poste in essere, considerate in termini unitari, avevano comportato, in difformità dal titolo edilizio originario, un rilevante impatto sul territorio, anche a fronte dell'incisività delle stesse su un'area soggetta a specifica tutela paesaggistica.

Infine, in punto di fiscalizzazione dell'abuso ai sensi dell'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001, il Consiglio di Stato ha rilevato che la valutazione circa la possibilità di dare corso all'applicazione della sanzione pecuniaria, in luogo di quella ripristinatoria, costituisce una mera eventualità della fase esecutiva, successiva all'ingiunzione a demolire. Pertanto, la mancata valutazione della possibile applicazione della sanzione pecuniaria sostitutiva non può costituire un vizio dell'ordine di demolizione ma, al più, della successiva fase riguardante l'accertamento delle conseguenze derivanti dall'omesso adempimento al predetto ordine di demolizione e della verifica dell'incidenza della demolizione sulle opere non abusive.

3. Considerazioni conclusive

Con la sentenza in esame il Consiglio di Stato ha ribadito alcuni principi fondamentali in punto di demolizione di opere abusive. Anzitutto, una pluralità di opere realizzate in assenza del prescritto titolo edilizio deve essere oggetto di una valutazione unitaria e non atomistica. L'illecito edilizio non può, infatti, essere artificiosamente frazionato al fine di eludere l'applicazione della misura ripristinatoria. La pronuncia, inoltre, ha evidenziato il rilievo del vincolo paesaggistico in materia di abusi edilizi, precisando che qualsiasi intervento idoneo a determinare un'alterazione dello stato dei luoghi richiede il preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, la cui assenza comporta la legittimità dell'adozione della misura ripristinatoria. Infine, il Collegio ha chiarito che la fiscalizzazione dell'abuso, prevista dall'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001, attiene esclusivamente alla fase esecutiva dell'ordine di demolizione, senza incidere sui presupposti della sua legittimità.

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.

Laura Sommaruga, Partner
Email: *laura.sommaruga@grplex.com*

Sandra Sacchi, Associate
Email: *sandra.sacchi@grplex.com*