

Abusi edilizi: il Consiglio di Stato sul procedimento di demolizione

Il Consiglio di Stato ha ribadito alcuni importanti concetti relativi alla natura dell'ordine di demolizione degli abusi edilizi. Vediamo quali

di [Redazione tecnica](#) – 16.07.2024

li interventi edilizi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, hanno come unica conseguenza l'ordine di demolizione che risulta essere un atto dovuto, vincolato e la cui motivazione discende direttamente dall'abusività dell'opera.

Proprio per questo motivo, la giurisprudenza amministrativa ha definito un principio consolidato a mente del quale al sussistere di opere abusive la pubblica amministrazione ha il dovere di adottare l'ordine di demolizione, dalla cui natura vincolata non necessita che venga preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento.

Abusi edilizi e ordine di demolizione: nuova sentenza del Consiglio di Stato

L'argomento è stato recentemente ribadito dal Consiglio di Stato con la sentenza 5 luglio 2024, n. 5968 resa in riferimento all'appello presentato per la riforma di una decisione di primo grado che a sua volta aveva confermato l'ordinanza emessa da un Comune per la demolizione di opere edilizie ritenute abusive.

L'appello è basato su 4 motivi di presunta erroneità:

1. mancata comunicazione dell'avvio del Procedimento: il ricorrente sostiene che l'ordinanza di demolizione non poteva essere emessa senza un previo avviso;
2. inadeguata motivazione del provvedimento demolitorio: si contesta l'ordinanza nella parte in cui "sembrerebbe" non fosse chiara se la sanzione demolitoria fosse dovuta all'assenza del titolo edilizio o al divieto di costruzione nell'area interessata;
3. violazione del principio di proporzionalità: si sostiene che l'ordinanza imponesse la demolizione indiscriminata dell'intero immobile senza alcuna possibilità di ripristinare parte delle opere;
4. scelta delle sanzioni: per ultimo il ricorrente sostiene che l'amministrazione avrebbe dovuto considerare gli aspetti pregiudizievoli derivanti dalla demolizione prima di decidere la sanzione.

Le opere abusive e l'utilizzo di Google Earth

Preliminarmente il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno definire le opere abusive di cui si discute, verificando che per la data di realizzazione è stato utilizzato Google Earth. Sull'utilizzo di Google Earth ricordiamo che esiste ormai una copiosa giurisprudenza che lo ammetterebbe come prova documentale.

Ricordiamo, ad esempio:

- la [sentenza del TAR Calabria n. 1604/2018](#);
- la [sentenza del TAR Basilicata n. 779/2020](#);
- la [sentenza della Corte di Cassazione n. 37611/2020](#);
- la [sentenza della Corte di Cassazione n. 2264/2021](#);
- la [sentenza del TAR Campania n. 552/2021](#);
- la [sentenza del Consiglio di Stato n. 3067/2021](#);
- la sentenza della Corte di Cassazione n. 39087/2022;
- la sentenza del TAR Campania n. 3801/2023;
- la sentenza del TAR Campania n. 286/2024;
- la sentenza del Consiglio di Stato n. 4973/2024.

Nel caso di specie, grazie all'utilizzo di Google Earth, erano state contestate le seguenti opere abusive:

- realizzazione di fabbricato finito in tutte le sue componenti strutturali (infissi, rivestimenti, intonaco e tinteggiatura) e impiantistiche ed in uso a civile abitazione, avente in pianta forma ad L e un ingombro in pianta delle dimensioni di mt (10,00 x 13,50);
- realizzazione di una tettoia finita ed in uso.

La decisione del Consiglio di Stato

La risposta del Consiglio di Stato (chiaramente) non poteva che essere di rigetto. Abbiamo già ricordato in premessa la natura dell'ordine di demolizione da cui discendono le considerazioni che seguono e che confermano di fatto la precedente decisione del TAR:

1. mancata comunicazione dell'avvio del procedimento:
 - secondo il Consiglio di Stato, l'ordine di demolizione di un abuso edilizio non richiede un avviso ex art. 7 della legge 241/1990. Trattandosi di un atto dovuto e vincolato dalla legge, non è necessaria la notifica preventiva al proprietario.
2. inadeguata motivazione del provvedimento:
 - l'ordinanza di demolizione risulta sufficientemente motivata perché specifica le opere prive di titolo edilizio e quelle realizzate in area sottoposta a vincolo paesaggistico. Pertanto, non sussisteva un deficit di motivazione.
3. violazione del principio di proporzionalità:
 - il Consiglio di Stato ha ribadito che l'amministrazione non è tenuta a disarticolare l'ordinanza sanzionatoria. Le opere abusive erano parte di un intervento unitario che comprometteva l'assetto del territorio, giustificando una visione complessiva e unitaria della sanzione.
4. scelta delle sanzioni:
 - gli interventi privi di permesso di costruire, in difformità dallo stesso o con variazioni essenziali, che comportano aumenti di cubatura in aree vincolate, sono inderogabilmente soggetti ad ordinanza di demolizione secondo quanto stabilito dall'art. 31, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia). In questo caso non vi è alcuna possibilità di sostituire la demolizione con una sanzione alternativa (la c.d. fiscalizzazione dell'abuso prevista agli artt. 33, 34 e 38 del TUE).

Conclusioni

La sentenza del Consiglio di Stato ribadisce alcuni concetti ormai pacifici che dovrebbero guidare non solo l'azione amministrativa ma anche i privati nella scelta consapevole degli interventi edilizi da realizzare in considerazione della rigorosa applicazione della normativa edilizia.

Tra questi concetti appare opportuno ricordare:

- la rigidità delle regole edilizie per contrastare l'abusivismo Edilizio: come anticipato, benché in alcuni casi la normativa consente la sanatoria o la sanzione alternativa alla demolizione, nel caso di interventi privi di permesso di costruire, in totale difformità o con variazione essenziale, a maggior ragione se realizzati in area con vincolo paesaggistico, l'unica possibilità è la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi;
- la sanzione demolitoria non ha tempo: non esiste la prescrizione per l'ordine di demolizione e il tempo non sana l'abuso edilizio che può essere sempre sanzionato da parte della pubblica amministrazione;
- la natura dell'ordine di demolizione: non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato; l'ordine di demolizione non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato;
- il principio di proporzionalità: la valutazione di un abuso edilizio presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate con la conseguenza che non è possibile scomporre una parte per negare l'assoggettabilità ad una determinata sanzione demolitoria, in quanto il pregiudizio arrecato al regolare assetto del territorio deriva non da ciascun intervento a sé stante considerato, ma dall'insieme delle opere nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni.