

Abusi edilizi: responsabilità del proprietario e natura dell'ordine di demolizione

Il Consiglio di Stato chiarisce che l'ordine di demolizione colpisce anche il proprietario non responsabile dell'abuso e che l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale si produce automaticamente.

di [Gianluca Oreto](#) – 10.09.2025

Chi risponde degli abusi edilizi? Il proprietario attuale può dirsi estraneo se non ha materialmente realizzato le opere? E, soprattutto, qual è la natura giuridica dell'ordine di demolizione? È un provvedimento sempre autonomamente impugnabile o può assumere carattere meramente confermativo?

Abusi edilizi: le tipologie previste dal Testo Unico Edilizia

Domande certamente interessanti sulle quali va fatta una doverosa premessa: il procedimento amministrativo edilizio è indipendente dalle vicende del giudizio penale.

Le tipologie di abuso edilizio sono individuate nel Capo II, Titolo IV, del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) e, in particolare:

- art. 30 “Lottizzazione abusiva”;
- art. 31 “Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali”;
- art. 33 “Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità”;
- art. 34 “Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire”;
- art. 35 “Interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici”;
- art. 37 “Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività”;
- art. 38 “Interventi eseguiti in base a permesso annullato”.

Accanto a queste fattispecie, occorre ricordare:

- l'art. 9-bis, commi 1-bis e 1-ter, che definiscono lo stato legittimo di un immobile;
- l'art. 32, che rimanda alle normative regionali e definisce il concetto di variazione essenziale;
- gli artt. 34-bis e 34-ter, che disciplinano rispettivamente le tolleranze costruttive e i casi particolari di interventi in parziale difformità (modificati dal c.d. “Salva Casa”);
- gli artt. 36 e 36-bis, che disciplinano le procedure di sanatoria ordinaria (per gli abusi totali) e semplificata (per gli abusi parziali e le variazioni essenziali).

Infine, l'art. 44 del TUE prevede le sanzioni penali, da leggere congiuntamente all'art. 29, secondo cui *“il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore sono responsabili della conformità delle opere [...] nonché, unitamente al direttore dei lavori, a quelle del permesso e alle modalità esecutive stabilite dal medesimo”*. Questi soggetti sono inoltre tenuti, solidalmente, al pagamento delle spese per l'esecuzione in danno in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo che dimostrino di non essere responsabili.

Abusi edilizi e responsabilità: la natura dell'ordine di demolizione

Sulle responsabilità dell'abuso edilizio dal punto di vista amministrativo esiste ormai una copiosa giurisprudenza, pacifica nel ritenere che l'ordine di demolizione – in quanto provvedimento vincolato, volto alla *restitutio in integrum* dello stato dei luoghi – deve essere inviato sia al responsabile dell'abuso sia a tutti i proprietari e/o comproprietari dell'immobile, anche se estranei alla commissione delle opere.

Il tema è stato oggetto di un nuovo intervento del Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 6875 del 4 agosto 2025, ha fornito conferme importanti in merito alla natura dell'ordine di demolizione e alla responsabilità dei diversi soggetti coinvolti.

La vicenda trae origine da un'ordinanza di demolizione emessa nel 2004, rimasta inottemperata. Nel 2016 l'amministrazione ha ribadito l'ordine nei confronti dei nuovi proprietari, avvertendo della possibile

acquisizione gratuita dell'area al patrimonio comunale. Le società acquirenti hanno contestato il provvedimento, sostenendo che si trattasse di una nuova ingiunzione, e che l'acquisizione non potesse colpirle in quanto non proprietarie al momento della commissione dell'abuso. Dopo il rigetto del TAR, la questione è approdata a Palazzo Spada.

I principi affermati dal Consiglio di Stato

Il Collegio ha chiarito due punti fondamentali:

- responsabilità del proprietario attuale: l'ordine di demolizione è indirizzato non solo all'autore dell'abuso, ma anche al proprietario dell'immobile, indipendentemente dal suo coinvolgimento. La ratio risiede nel rapporto materiale con il bene, che lo rende responsabile del ripristino della legalità urbanistica. Eventuali azioni risarcitorie o contrattuali verso il dante causa restano sul piano civilistico;
- natura dell'ordine di demolizione: l'ordinanza del 2016 non ha introdotto nuovi elementi né rivalutato gli interessi in gioco, ma ha avuto carattere meramente confermativo ed esecutivo rispetto a quella del 2004. Ne consegue che non era autonomamente impugnabile.

Quadro normativo di riferimento

Il sistema sanzionatorio edilizio, come delineato dal d.P.R. n. 380/2001, individua nella demolizione la misura principale per garantire il ripristino dello stato dei luoghi. In caso di inottemperanza, la legge prevede l'acquisizione gratuita dell'area al patrimonio comunale: un effetto che si produce automaticamente ipso iure, mentre l'atto amministrativo successivo ha natura meramente dichiarativa e serve soltanto a certificare l'avvenuto trasferimento di proprietà.

Sul piano soggettivo, la giurisprudenza ha chiarito che l'ordine di demolizione può essere rivolto non solo all'autore materiale dell'abuso, ma anche al proprietario dell'immobile, a prescindere dal suo diretto coinvolgimento. Il legislatore, infatti, valorizza il rapporto materiale con la res, che rende l'attuale titolare responsabile del ripristino della legalità urbanistica.

La stessa giurisprudenza distingue poi tra:

- atto meramente confermativo, quando l'amministrazione si limita a ribadire una decisione già assunta, senza nuova istruttoria né rivalutazione degli interessi;
- provvedimento di conferma in senso proprio, quando si procede a un riesame della precedente decisione, acquisendo nuovi elementi di fatto o rivalutando quelli già presenti.

Analisi tecnica

La sentenza mette in luce un aspetto che spesso crea difficoltà operative: l'acquirente di un immobile non conforme non può considerarsi al riparo dalle conseguenze di un ordine di demolizione già adottato. Anche se non ha materialmente realizzato l'abuso, il proprietario subentra nella posizione giuridica di chi lo ha commesso e diventa il soggetto chiamato a eliminare l'illecito.

Nel caso specifico, l'ordinanza del 2016 non ha introdotto alcuna novità rispetto a quella del 2004, limitandosi a ribadire l'obbligo già imposto e a informare i nuovi titolari. Si è trattato quindi di un atto meramente confermativo, privo di autonoma impugnabilità. Di conseguenza, al momento della notifica del ricorso, le opere erano già acquisite *ipso iure* al patrimonio comunale, e il titolo di acquisto risultava basato su presupposti errati.

La decisione ribadisce così un principio costante: il sistema sanzionatorio edilizio è improntato alla tutela oggettiva dell'interesse pubblico al ripristino, che prevale sulle vicende soggettive di proprietà e sugli accordi negoziali tra privati.

Conclusioni operative

La sentenza n. 6875/2025 del Consiglio di Stato conferma che, in materia di abusi edilizi, ciò che conta non è chi ha materialmente realizzato le opere, ma la necessità di ripristinare la legalità urbanistica. L'ordine di demolizione segue sempre il bene e colpisce anche l'attuale proprietario, il quale non può considerarsi estraneo all'obbligo di rimuovere l'illecito.

Nel caso in esame, l'ordinanza del 2016 non ha aperto un nuovo procedimento, ma si è limitata a ribadire l'ingiunzione del 2004, già efficace e rimasta inottemperata. L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale si era quindi prodotta automaticamente allo spirare del termine, con l'atto successivo avente solo funzione dichiarativa.

Per i tecnici emergono alcune indicazioni chiare:

- l'ordine di demolizione è uno strumento vincolato e non discrezionale, che si estende anche agli attuali proprietari;
- le ordinanze meramente confermatrice non aprono nuovi termini per l'impugnazione;
- l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale avviene di diritto, indipendentemente da ulteriori atti dell'amministrazione;
- la verifica dello stato legittimo e dell'eventuale pendenza di procedimenti repressivi è essenziale in sede di compravendita, per evitare responsabilità e contenziosi.

In definitiva, la pronuncia rafforza la necessità di un controllo attento e preventivo sulla storia urbanistica dell'immobile, che deve andare ben oltre la sola regolarità catastale, per non trovarsi coinvolti – da incolpevoli – nelle conseguenze di un abuso pregresso.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*