

Demolizione e ricostruzione con aumento di volumetria: interviene il CGARS

Il C.G.A. per la Regione Siciliana definisce i confini tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione, esclude il silenzio-assenso per l'autorizzazione paesaggistica e chiarisce l'ambito di applicazione dell'art. 38 del Testo Unico Edilizia

di [Gianluca Oreto](#) – 05.06.2025

Quando un intervento di demolizione e ricostruzione con ampliamento deve essere qualificato come nuova costruzione e non come ristrutturazione edilizia? È possibile invocare il silenzio-assenso sull'autorizzazione paesaggistica? E quali sono i limiti effettivi della sanzione alternativa alla demolizione (fiscalizzazione) prevista all'art. 38 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)?

Demolizione con ampliamento: il CGA Sicilia chiarisce quando serve nuova autorizzazione paesaggistica

Domande certamente interessanti e all'ordine del giorno sia quando si parla di progettazione di nuovi interventi che in caso di contenzioso (molto frequente). Ha risposto in modo netto il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana con il parere n. 89 del 5 maggio 2025, reso su richiesta dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, in un procedimento concernente l'annullamento in autotutela di un permesso di costruire.

Un parere particolarmente rilevante, perché affronta tre questioni centrali nel governo del territorio:

- la qualificazione edilizia degli interventi complessi;
- la valenza del silenzio assenso nei procedimenti paesaggistici;
- la portata della fiscalizzazione edilizia in presenza di vincoli.

Al centro del contenzioso un permesso di costruire rilasciato da un Comune per un intervento di demolizione e ricostruzione con aumento di volumetria in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, inquadrato come "ristrutturazione edilizia". L'amministrazione regionale ha annullato in autotutela il provvedimento, ritenendo che l'intervento costituisse "nuova costruzione" priva della necessaria autorizzazione paesaggistica.

La società privata interessata ha impugnato l'annullamento, sostenendo la legittimità dell'intervento in quanto riconducibile a ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c), del TUE e invocando il silenzio-assenso sull'autorizzazione paesaggistica. Ha anche avanzato un'istanza di fiscalizzazione ai sensi dell'art. 38 del TUE, prevista proprio nei casi di interventi realizzati sulla base di un permesso di costruire poi annullato.

Demolizione e ricostruzione con aumento di volumetria: ristrutturazione o nuova costruzione?

I giudici del Consiglio di Giustizia Amministrativo siciliano hanno preliminarmente ribadito un principio ormai consolidato, ma non sempre applicato correttamente: la nozione di nuova costruzione può comprendere anche interventi formalmente qualificati come "ristrutturazione edilizia" quando comportano modifiche radicali al volume, alla sagoma, ai prospetti e alle superfici dell'edificio.

Ricordiamo, infatti, che la lettera d), comma 1, art. 3, del Testo Unico Edilizia (recepito dinamicamente in Sicilia dalla Legge n. 16/2016) è stato più volte rimaneggiato nel corso degli anni proprio per incentivare gli interventi di demolizione e ricostruzione.

Il CGARS ha ribadito il principio per cui:

«Le modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti e delle superfici, realizzando un organismo edilizio in tutto diverso da quello precedente, escludono che l'intervento possa rientrare nella previsione dell'art. 10, comma 1, lett. c), del TUE».

La conseguenza operativa è netta: un intervento con ampliamento volumetrico significativo, anche se formalmente qualificato come ristrutturazione, va trattato come nuova costruzione. Ne deriva l'obbligo di autorizzazione paesaggistica piena, senza possibilità di semplificazioni.

Silenzio-assenso e autorizzazione paesaggistica: una (falsa) scorciatoia

Il parere affronta anche il tema del silenzio-assenso invocato sulla base dell'art. 46 della L.R. n. 17/2004.

La società ricorrente contesta anche la motivazione aggiuntiva posta a fondamento dell'annullamento in autotutela del permesso di costruire, ovvero l'asserita assenza del nulla osta paesaggistico della Soprintendenza. A suo avviso, tale autorizzazione si sarebbe validamente formato per silentium, ai sensi dell'art. 46 della legge regionale n. 17/2004, disposizione che – secondo la ricorrente – deve ritenersi tuttora vigente e applicabile, anche alla luce della legge regionale n. 7/2019 in materia di procedimento amministrativo. Ne deriverebbe, dunque, la piena operatività del silenzio-assenso anche per le istanze di autorizzazione paesaggistica presentate in ambito regionale.

La società sottolinea inoltre una presunta disparità di trattamento da parte dell'amministrazione comunale, che – in casi analoghi – avrebbe rilasciato numerosi permessi di costruire per immobili ubicati in area vincolata, ritenendo legittima la formazione tacita del nulla osta paesaggistico sulla base del medesimo art. 46 della L.R. n. 17/2004.

Tesi nettamente smentita dal CGARS, che ribadisce un principio fondamentale:

«L'art. 20, comma 4, della legge n. 241/1990 esclude espressamente l'operatività del silenzio-assenso per gli atti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico. Pertanto, con decorrenza dal 26 aprile 2011, l'art. 46 della legge regionale n. 16/2016 deve ritenersi implicitamente abrogato in parte qua».

In sintesi, nessun silenzio-assenso può operare in ambito paesaggistico, nemmeno in ambito siciliano e nemmeno in forza di norme regionali in contrasto con la legislazione statale. Il vincolo resta presidio assoluto.

Fiscalizzazione ex art. 38 TUE: non è un condono mascherato

Ultimo aspetto cruciale analizzato dal parere è quello dell'istanza di fiscalizzazione ex art. 38 del TUE (anche questo recepito dinamicamente nel territorio siciliano), proposta in alternativa alla demolizione.

Ricordiamo che l'art. 38, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001 dispone: *“In caso di annullamento del permesso di costruire, qualora non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'agenzia del territorio, anche sulla base di accordi stipulati tra quest'ultima e l'amministrazione comunale. La valutazione dell'agenzia è notificata all'interessato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio e diviene definitiva decorsi i termini di impugnativa”.*

Il CGARS ha, però sottolineato come l'art. 38 possa trovare applicazione solo nei casi in cui l'intervento, pur eseguito sulla base di un titolo illegittimo o annullato, sia comunque conforme alla disciplina urbanistica, paesaggistica e ambientale vigente.

La fiscalizzazione non può mai trasformarsi in un “condono amministrativo”, né può sanare interventi incompatibili con i vincoli. Infatti: *«Il potere di sanatoria previsto dall'art. 38 non può giungere sino a consentire una deroga alla pianificazione urbanistica, ambientale o paesaggistica vigente».*

È un principio di legalità sostanziale: la fiscalizzazione ha natura eccezionale e non può sanare ciò che non sarebbe comunque assentibile.

Conclusioni

Il parere del CGARS si inserisce nel solco di una giurisprudenza rigorosa, che richiama le amministrazioni e i tecnici a una corretta qualificazione degli interventi edilizi e al rispetto dei vincoli.

In particolare:

- la presenza di modifiche volumetriche rilevanti comporta un mutamento tipologico dell'intervento, con obbligo di autorizzazione paesaggistica;
- il silenzio-assenso non opera mai in materia di beni paesaggistici, neppure se previsto da norme regionali;
- la fiscalizzazione non può essere utilizzata per regolarizzare interventi abusivi non conformi ai vincoli o alla normativa urbanistica vigente.

Un parere destinato a fare scuola, perché conferma che dietro le sigle burocratiche e le scorciatoie interpretative resta saldo un principio: nel governo del territorio, le regole fondamentali non si eludono. Si rispettano.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*