

Ordine di demolizione, ante '67 e vincoli: il TAR sulla proporzionalità della sanzione

La sanzione ex art. 31 del Testo Unico Edilizia è inevitabile in caso di nuove costruzioni realizzate senza titolo edilizio e senza autorizzazione paesaggistica

di [Redazione tecnica](#) – 15.09.2025

Un **ordine di demolizione** può essere rivolto anche a chi non è più proprietario dell'immobile? La sola indicazione come **“committente” delle opere** è sufficiente a fondare la responsabilità per un abuso edilizio? La prova dell'epoca di costruzione **“ante '67”** consente davvero di sottrarsi all'obbligo del titolo edilizio e ai vincoli paesaggistici? E ancora: fino a che punto l'Amministrazione ha margini di discrezionalità quando accerta un **abuso edilizio in area vincolata**?

Ordine di demolizione: destinatari e natura vincolata del provvedimento

Questi interrogativi sono stati al centro della controversia decisa dal **TAR Lazio** con la **sentenza del 10 settembre 2025, n. 16157**. Un'amministrazione comunale aveva ordinato la demolizione di un articolato complesso di opere, realizzate in zona agricola E1 del PRG e sottoposta a vincolo paesaggistico e sismico, con un'ingiunzione rivolta sia all'attuale proprietaria-committente degli immobili, sia ad un soggetto indicato genericamente come committente, e riguardava tre tipi di intervento:

- la trasformazione di un casale storico in più unità immobiliari;
- la costruzione in aderenza di un fabbricato con sette abitazioni;
- la sopraelevazione con ulteriori cinque unità non censite.

I ricorrenti avevano contestato la legittimità dell'ordinanza in relazione a:

- corretta individuazione dei destinatari;
- anteriorità delle opere rispetto al 1967;
- adeguatezza della motivazione;
- qualificazione degli interventi;
- possibilità di invocare il principio di proporzionalità della sanzione.

Il TAR ha accolto il ricorso soltanto in relazione a un motivo, respingendo poi tutte le doglianze. Vediamo il perché.

Quadro normativo di riferimento

Per comprendere il perimetro giuridico entro cui si inserisce la vicenda, è opportuno richiamare alcune norme fondamentali della disciplina edilizia e paesaggistica.

- L'art. 31 del **d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)** stabilisce che *«sono responsabili dell'abuso il proprietario e il committente delle opere, nonché il costruttore e il direttore dei lavori»*. In tali casi, il Comune deve ordinare la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi: l'ingiunzione non è quindi una misura discrezionale, ma un atto dovuto, rivolto direttamente a coloro che hanno titolo sull'immobile o hanno concorso alla realizzazione dell'abuso.
- l'art. 142 del **d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)** prevede un regime di tutela automatica per vaste categorie di aree, tra cui *«le zone di interesse archeologico, i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, le rive dei fiumi e i territori coperti da foreste e boschi»*. In tali contesti ogni intervento è **subordinato ad autorizzazione paesaggistica**, pena la natura abusiva dell'opera e l'applicazione delle relative sanzioni.
- le radici storiche della disciplina edilizia risalgono infine alla **legge urbanistica n. 1150/1942**, che all'art. 31 ha introdotto l'obbligo della licenza edilizia per le costruzioni nei centri abitati. Tale obbligo è stato poi esteso a tutto il territorio comunale con la **legge n. 765/1967**, la cosiddetta *“Legge Ponte”*, segnando il passaggio da un'edilizia regolata solo entro i perimetri urbani a un sistema di controllo generalizzato sull'intero territorio.

In questo quadro normativo si comprende come la **qualificazione di un'opera "ante '67"** non sia di per sé sufficiente a sottrarla ai vincoli urbanistici o paesaggistici: la presenza di strumenti già vigenti prima del 1967 o l'esistenza di vincoli paesaggistici rendono infatti necessaria l'acquisizione di un titolo abilitativo.

Analisi tecnica

Individuazione dei responsabili e dei destinatari dell'ordine di demolizione

Il TAR ha innanzitutto escluso la legittimità dell'ordine di demolizione nei confronti di un **soggetto che non era più proprietario degli immobili al momento dell'adozione del provvedimento**. L'art. 31, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001 prevede infatti che l'ingiunzione sia rivolta **al proprietario e al responsabile dell'abuso**.

Nel caso di specie, **mancavano elementi concreti per sostenere la responsabilità dell'ex proprietario**. Come osserva il TAR che *"non emergono, dalla motivazione del provvedimento – che lo qualifica come 'committente' delle opere senza null'altro specificare – elementi indiziari idonei a denotare una sua corresponsabilità per gli abusi contestati"*.

La mera indicazione formale non è sufficiente a fondare un obbligo così gravoso: in assenza di titolarità, possesso o disponibilità del bene, non è possibile imporre la demolizione. Di qui l'annullamento dell'ordine nella parte che lo riguardava.

Ben diverso il discorso per l'altra ricorrente, che era contemporaneamente proprietaria dei terreni, committente degli interventi e richiedente delle istanze di condono successivamente respinte. Il TAR ha ricostruito la sequenza delle opere, sottolineando come esse facciano parte di un **unico progetto trasformativo**: dalla ristrutturazione del casale storico, alla costruzione del fabbricato in aderenza, fino alla sopraelevazione con cinque unità immobiliari non censite. La responsabilità è dunque pienamente imputabile alla ricorrente, che non può sottrarsi all'ordine di demolizione.

Qualificazione degli abusi edilizi e natura vincolata del provvedimento

Uno degli aspetti più significativi della decisione riguarda la qualificazione degli interventi. I ricorrenti li avevano descritti come **"difformità lievi"** rimovibili con semplici comunicazioni (CILA o SCIA).

Il TAR, al contrario, ha ritenuto provata la realizzazione di opere di ben altra consistenza: trasformazione del casale in tre unità immobiliari, costruzione ex novo di un fabbricato a sette abitazioni e **sopraelevazione** con ulteriori cinque unità.

Per questo i giudici hanno affermato che *"Si tratta di interventi correttamente qualificati come di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, per i quali le relative istanze di condono (ove presentate) sono state rigettate, il che comporta la doverosa applicazione della sanzione demolitoria ai sensi degli artt. 33 e 31 del d.P.R. n. 380 del 2001"*.

Sul punto, non era neanche invocabile il **principio di proporzionalità** secondo cui l'Amministrazione può modulare la propria azione in base a scelte discrezionali e non può, pertanto, pacificamente operare con riferimento all'ordine di demolizione ex art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 che ha natura vincolata.

Da questo punto di vista l'omessa comunicazione di avvio del procedimento non è funzionale: l'ordine di demolizione è **un atto vincolato** e non richiede l'attivazione del contraddittorio procedimentale. Il Collegio ha ribadito che *"La natura rigorosamente vincolata dell'attività di repressione degli abusi edilizi mediante l'ordine di demolizione esclude la necessità della previa comunicazione di avvio del procedimento, atteso che la partecipazione del privato non potrebbe comunque determinare alcun esito diverso"*.

Ante '67: no a datazioni improprie

Un altro punto centrale del ricorso riguardava la pretesa anteriorità degli interventi al 1967, anno in cui la legge ponte (L. n. 765/1967) estese l'obbligo di licenza edilizia a tutto il territorio comunale.

Il TAR ha respinto l'eccezione su due livelli:

- da un lato, le relazioni tecniche e i sopralluoghi avevano documentato la recente esecuzione delle opere;
- dall'altro, la stessa ricorrente aveva presentato domande di condono, ammettendo implicitamente la natura abusiva degli immobili.

Come scrive il Collegio, il motivo era inammissibile in quanto violativo del principio per cui *“nemo potest venire contra factum proprium”*, tenendo conto che era stata presentata un’**istanza di condono** con cui si ammetteva l’abusività delle opere e l’invocazione della presunta anteriorità al 1967 era sostanzialmente funzionale a sottrarsi all’ordine demolitorio.

Conclusioni operative

Il TAR Lazio ha quindi accolto il ricorso solo nella parte relativa all’ex proprietario, annullando l’ordine nei suoi confronti, respingendo invece tutte le altre censure e sottolineando la legittimità della demolizione per i manufatti abusivi.

Si confermano così alcuni importanti punti in materia di abusi edilizi:

- la responsabilità per abusi edilizi richiede una **puntuale verifica della titolarità** e del ruolo effettivo del soggetto al momento della realizzazione;
- l’argomento “ante ’67” non ha efficacia se non sorretto da **prove concrete** e risulta incompatibile con pregresse istanze di **sanatoria edilizia**;
- in presenza di vincoli paesaggistici e di opere di nuova costruzione, il permesso di costruire e l’autorizzazione paesaggistica **restano titoli imprescindibili**;
- l’ordine di demolizione è **provvedimento vincolato**: non ammette margini discrezionali né applicazioni del principio di proporzionalità.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*