

Permesso di costruire annullato e demolizione: i limiti alla fiscalizzazione dell'abuso

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7413/2025, ribadisce quando non è possibile sostituire la demolizione con la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 38 del d.P.R. 380/2001

di [Redazione tecnica](#) – 23.09.2025

Quando un'opera realizzata sulla base di un **permesso di costruire successivamente annullato** può essere mantenuta tramite la c.d. **fiscalizzazione dell'abuso**? È sufficiente richiamare l'art. 38 del d.P.R. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**) per evitare la demolizione, oppure occorrono condizioni particolarmente stringenti? E, soprattutto, qual è la linea di confine tra **vizio formale** e **vizio sostanziale** del titolo edilizio?

Demolizione opere abusive: i limiti alla fiscalizzazione dell'abuso

A rispondere a queste domande è il **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 19 settembre 2025, n. 7413**, sul ricorso in appello contro un ordine di demolizione a seguito di permesso di costruire annullato.

Nel caso in esame, un privato aveva acquistato un terreno sottoposto a **vincolo paesaggistico** con un fabbricato in condizioni di degrado e per il quale l'Amministrazione comunale aveva rilasciato un permesso di costruire per la ristrutturazione tramite demolizione e ricostruzione, previo nulla osta paesaggistico.

La vicenda giudiziaria si sviluppa in più passaggi:

- nel 2020 il TAR aveva annullato il titolo su richiesta di un proprietario confinante, qualificando l'intervento come nuova costruzione non consentita;
- nel 2023 il Consiglio di Stato aveva confermato la decisione, dopo verifica che aveva accertato la demolizione integrale e la ricostruzione con sagoma, altezza e materiali diversi;
- a seguito dell'annullamento, il Comune ordinava la demolizione e respingeva l'istanza di fiscalizzazione ex art. 38 TUE.

Da questa istanza di fiscalizzazione respinta era scaturito un nuovo ricorso che il TAR aveva respinto, chiarendo che:

- l'ordine di demolizione è atto vincolato;
- la sanzione pecuniaria sostitutiva può operare solo in presenza di impossibilità tecnica di ripristino.

Ne era scaturito quindi l'appello al Consiglio di Stato, che ha confermato la decisione di primo grado.

Quadro normativo e giurisprudenziale

Ricordiamo che l'art. 38 del d.P.R. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) stabilisce come regola generale che l'annullamento del permesso **comporta la demolizione delle opere e la restituzione in pristino**.

La possibilità di **sostituire la demolizione con la sanzione pecuniaria** rappresenta invece un'eccezione, limitata a ipotesi residuali.

Tre sono i punti fermi elaborati dalla giurisprudenza:

- l'impossibilità deve essere **«di ordine squisitamente tecnico-costruttivo»**, non economico o legato a difficoltà operative;
- quando l'immobile è integralmente abusivo, l'impossibilità non può essere invocata;
- l'affidamento del privato non è tutelabile in presenza di vizi sostanziali: *«non può essere legittimamente predicabile alcun legittimo affidamento (...) nell'ipotesi di annullamento del titolo edilizio per abusi di tipo sostanziale»*.

La sentenza del Consiglio di Stato

Sono questi quindi i presupposti sui quali i giudici di Palazzo Spada hanno confermato integralmente la pronuncia di primo grado. La Sezione ricorda che l'art. 38, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001 contempla tre diverse fattispecie, distinguendo:

- i casi di annullamento per **vizi formali o procedurali emendabili**;

- quelli di annullamento per **vizi procedurali insanabili**, con opera comunque conforme, che ammettono la fiscalizzazione;
- e infine i casi di annullamento per **vizi sostanziali**, circostanza che preclude tanto la convalida, quanto la fiscalizzazione e impone il ripristino dello stato dei luoghi.

Nel caso concreto, l'opera risultava completamente difforme dal preesistente. Il Consiglio di Stato sottolinea che *«il nuovo fabbricato, edificato a seguito di demolizione del precedente, è integralmente abusivo, sicché non vi è alcuno spazio per la fiscalizzazione»*.

I giudici hanno quindi articolato la motivazione attorno a tre assi principali:

- l'accertamento del vizio sostanziale. La demolizione integrale e la ricostruzione con caratteristiche difformi avevano dato vita a una nuova costruzione non consentita. Questo accertamento, ormai coperto da giudicato, esclude in radice l'applicazione dell'art. 38;
- i limiti applicativi della fiscalizzazione. L'istituto non può trasformarsi in un condono surrettizio: *«rinvenire l'impossibilità di demolizione nel mero danno così arrecato finisce per costituire, in pratica, un sostanziale aggiramento della regola che vede nella riduzione in pristino la ordinaria sanzione dell'abuso edilizio»*;
- la natura vincolata del diniego. Una volta esclusa la fiscalizzazione, il Comune non è tenuto a ulteriori bilanciamenti: il provvedimento è necessitato, così come non hanno rilievo eventuali atti meramente confermativi.

A ciò si aggiunge l'**esclusione del legittimo affidamento**: il rilascio del titolo nel 2015, successivamente annullato, non poteva radicare alcuna aspettativa tutelabile, poiché l'opera risultava incompatibile sotto il profilo sostanziale con la disciplina edilizia e paesaggistica.

Conclusioni

L'appello è stato quindi **respinto**, confermando la legittimità dell'ordine di demolizione e l'impossibilità di invocare la sanzione alternativa.

La decisione fornisce indicazioni di sicura utilità per i tecnici e per i professionisti del settore:

- la fiscalizzazione ex art. 38 TUE resta un'eccezione e non può applicarsi quando l'annullamento dipende da vizi sostanziali;
- l'impossibilità di ripristino deve essere dimostrata come oggettiva e tecnico-costruttiva, non legata a costi o difficoltà esecutive;
- in caso di abuso totale, la demolizione è la regola inderogabile;
- l'affidamento del privato trova tutela solo nei casi di vizi formali, non in presenza di abusi sostanziali;
- il diniego della fiscalizzazione è atto vincolato, che non richiede ulteriori valutazioni discrezionali.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*