

# Tolleranze esecutive e superfici accessorie: la stretta del Consiglio di Stato

*Il Consiglio di Stato conferma che le tolleranze non sanano opere non rappresentate né mutamenti d'uso: il caso del parapetto e della superficie accessoria trasformata in sala ristorante*

di [Redazione tecnica](#) – 03.09.2025

Le tolleranze esecutive introdotte nel Testo Unico Edilizia, recentemente ampliate dal decreto “Salva Casa”, possono davvero coprire difformità sostanziali? È possibile ricondurre a semplice irregolarità di cantiere un parapetto mai rappresentato negli elaborati progettuali, ma funzionale all’ampliamento di una sala ristorante? E fino a che punto la distinzione tra superficie utile e superficie accessoria incide sull’applicazione delle tolleranze?

## **Tolleranze esecutive e superfici accessorie: la sentenza del Consiglio di Stato**

Ha risposto a queste interessanti domande il Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 5671 del 30 giugno 2025, affronta il caso emblematico di un immobile oggetto di una concessione edilizia in sanatoria del 1999 che distingueva in modo preciso due ambiti:

- mq 165,35 di superficie destinata a locale commerciale (ristorante);
- mq 185,97 qualificati come superficie accessoria, non utilizzabile come sala.

Negli anni successivi, però, la superficie accessoria è stata di fatto trasformata in sala ristorante, con chiusure perimetrali, una copertura più corposa e la presenza di un parapetto mai rappresentato negli elaborati progettuali.

Il Comune, accertata la difformità, ha emesso un’ordinanza di demolizione, contestando la mancata corrispondenza con quanto assentito. La società proprietaria ha impugnato l’atto davanti al TAR, sostenendo che il parapetto fosse opera funzionale alla sicurezza e implicitamente ricompresa nella sanatoria. In particolare, in primo grado viene sostenuto che il parapetto rientrasse nelle tolleranze esecutive di cui all’art. 34-bis del TUE, assimilabile a un errore materiale di rappresentazione non riportato nei grafici. A sostegno, vengono richiamate varie normative che impongono la presenza di parapetti in caso di differenze di quota (D.M. n. 236/1989 sulle barriere architettoniche e D.Lgs. n. 81/2008 sulla sicurezza nei luoghi di lavoro), ritenendo che ciò ne dimostrasse la natura funzionale e quindi la sua implicita copertura nella sanatoria. In subordine, viene richiesto che al manufatto fosse riconosciuta natura pertinenziale, con conseguente applicazione della sola sanzione pecuniaria in luogo della demolizione.

Il TAR ha, però, respinto il ricorso ritenendo fondate le argomentazioni dell’amministrazione: il parapetto era opera autonoma e non poteva ritenersi tolleranza costruttiva, mentre la destinazione della superficie accessoria a sala ristorante integrava un mutamento sostanziale, non coperto dal titolo.

La società ha quindi proposto appello al Consiglio di Stato – insistendo sulla natura di “irregolarità minima” delle opere e sulla funzione di sicurezza del parapetto – che, però, ha ribadito la necessità di distinguere tra tolleranze esecutive e veri e propri abusi edilizi.

Dalla verifica disposta in giudizio è emerso che proprio la superficie accessoria era stata trasformata di fatto in sala ristorante, mediante chiusure perimetrali, copertura difforme e la presenza di un parapetto non rappresentato negli elaborati grafici.

## **La decisione del Consiglio di Stato**

Dopo la verifica, il Consiglio di Stato ha chiarito alcuni punti fondamentali:

1. interpretazione restrittiva della sanatoria: gli atti amministrativi si interpretano secondo gli artt. 1362 ss. c.c., con prevalenza del criterio letterale. Se un’opera non è rappresentata negli elaborati o citata nel provvedimento, non può considerarsi sanata;

2. parapetto non qualificabile come tolleranza: non si tratta di un errore esecutivo minimo, ma di un elemento costruttivo nuovo, capace di concorrere alla formazione di volume. La mancata rappresentazione nei grafici lo rende del tutto estraneo al titolo edilizio;
3. superficie utile vs superficie accessoria: il titolo in sanatoria distingueva espressamente tra le due categorie e la trasformazione della superficie accessoria in sala ristorante costituisce un mutamento sostanziale che non può essere coperto da tolleranze;
4. uso di fatto irrilevante: l'utilizzo della superficie accessoria come ristorante non ha alcuna valenza ai fini urbanistici; conta solo quanto previsto dal titolo abilitativo, non l'uso materiale protratto nel tempo;
5. esclusa la sanzione pecuniaria sostitutiva: quando l'opera è idonea a produrre volumetria non assentita, non è applicabile la sola sanzione pecuniaria prevista dall'art. 34 TUE ma è necessaria la demolizione.

### **Quadro normativo di riferimento**

Per comprendere appieno il ragionamento del Consiglio di Stato è utile guardare al quadro normativo di riferimento.

Al centro c'è l'art. 34-bis del d.P.R. n. 380/2001, che disciplina le cosiddette tolleranze costruttive ed esecutive. Questa norma, recentemente aggiornata dal decreto "Salva Casa" (D.L. n. 69/2024, conv. in L. n. 105/2024), ha introdotto margini più ampi per assorbire gli scostamenti minimi tra progetto e realizzazione, come differenze dimensionali fino al 2% o piccole irregolarità geometriche e di finitura. Si tratta, però, di un correttivo limitato alle imprecisioni di cantiere, non certo di uno strumento che possa sanare opere nuove o mutamenti di destinazione d'uso.

Un altro riferimento imprescindibile è l'art. 9-bis TUE, che definisce lo stato legittimo dell'immobile. Anche qui il legislatore ha previsto che le tolleranze possano concorrere a determinarlo, ma sempre nel rispetto del principio secondo cui ciò che non è rappresentato nei titoli abilitativi non può dirsi legittimo.

Completano il quadro gli articoli 36 e 36-bis TUE, dedicati all'accertamento di conformità. Sono loro, e non le tolleranze, a disciplinare la possibilità di sanare abusi veri e propri, distinguendo tra difformità totali e parziali.

Infine, non va dimenticato che le normative tecniche in materia di sicurezza (come il d.m. 236/1989 e il d.lgs. 81/2008) impongono parapetti e protezioni in presenza di dislivelli. Ma – come ha ricordato il Consiglio di Stato – queste disposizioni non legittimano automaticamente manufatti privi di titolo edilizio, specie se idonei a creare volumetria aggiuntiva.

### **Analisi tecnica della decisione**

La vicenda sottoposta al Consiglio di Stato ruota intorno a un punto preciso: il parapetto realizzato lungo la terrazza, non disegnato negli elaborati di sanatoria e utilizzato per giustificare l'uso della superficie accessoria come sala ristorante.

L'appellante ha provato a sostenere che si trattasse di una tolleranza esecutiva ai sensi dell'art. 34-bis TUE, cioè di una di quelle irregolarità di minima entità che il legislatore ha deciso di assorbire per evitare eccessi burocratici. A supporto ha richiamato le norme in materia di sicurezza e barriere architettoniche, sottolineando che un parapetto sarebbe comunque necessario in presenza di dislivelli. In subordine, ha chiesto di considerarlo una pertinenza, così da poter sostituire la demolizione con una sanzione pecuniaria.

Il Consiglio di Stato ha però ricostruito la vicenda in modo molto netto. Innanzitutto ha chiarito che le tolleranze esecutive riguardano scostamenti minimi, errori di misura o piccole imprecisioni grafiche: non possono coprire la presenza di un'opera mai rappresentata e, soprattutto, idonea a trasformare la destinazione dello spazio. In questo caso il parapetto non era un dettaglio marginale, ma un elemento che, insieme a tende rigide trasparenti, contribuiva a chiudere l'area e a trasformarla in sala ristorante.

Un altro passaggio importante riguarda la distinzione tra superficie utile e superficie accessoria: il titolo edilizio del 1999 individuava con precisione quali mq potessero essere adibiti a ristorante e quali no.

Pretendere che il parapetto fosse implicito nella sanatoria significava, in realtà, ammettere un ampliamento di fatto della superficie commerciale, in contrasto con quanto assentito.

Da qui la conclusione: nessuna tolleranza, nessuna pertinenza e nessuna sanzione pecuniaria alternativa. Trattandosi di un'opera abusiva e volumetricamente rilevante, l'unica via era la demolizione.

### **Conclusioni operative**

Il nuovo intervento dei giudici di Palazzo Spada ricorda che le tolleranze esecutive non sono un "ombrello" capace di coprire ogni difformità. Il loro perimetro resta ristretto alle irregolarità di cantiere, agli scostamenti millimetrici e alle imprecisioni fisiologiche in fase costruttiva. Quando un'opera non è disegnata, non è descritta e soprattutto modifica l'uso o la volumetria di un immobile, non si può parlare di tolleranza: siamo in presenza di un abuso che richiede un titolo edilizio autonomo o, in mancanza, comporta la demolizione.

Il Consiglio di Stato lo ha chiarito con un caso emblematico: il parapetto non rappresentato nei grafici, giustificato come elemento di sicurezza, in realtà serviva a trasformare una superficie accessoria in sala ristorante. Non solo non era sanato, ma concorrevano ad ampliare di fatto la superficie utile.

Per i tecnici questo significa adottare alcune cautele precise:

- non confondere le tolleranze con le sanatorie: sono strumenti diversi, con presupposti e limiti ben definiti;
- verificare sempre la corrispondenza tra titoli edilizi e utilizzo reale degli spazi, perché l'uso improprio di una superficie accessoria non è mai neutro;
- ricordare che l'uso di fatto non conta: quello che rileva è lo stato legittimo dell'immobile, come definito dall'art. 9-bis TUE.

In definitiva, la lezione operativa è chiara: le tolleranze non servono a sanare, ma solo ad assorbire difformità minime. Quando si oltrepassa quel limite – ad esempio trasformando una superficie accessoria in spazio commerciale – non ci troviamo più nell'ambito delle imprecisioni esecutive, ma in quello degli abusi veri e propri, con tutte le conseguenze in termini repressivi e sanzionatori.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*