

Abusi edilizi in zona vincolata, perché non si possono scomporre per evitare la demolizione

Il Consiglio di Stato ribadisce che una pluralità di opere prive di titolo va apprezzata in modo globale e non frazionato, senza poter scomporre l'illecito per sfuggire alla misura ripristinatoria. La pronuncia chiarisce anche il peso del vincolo paesaggistico e colloca la fiscalizzazione dell'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001 nella fase esecutiva, non tra i presupposti di legittimità dell'ordine di demolizione.

di [Redazione tecnica](#) – 22.07.2026

Quando le opere prive di titolo sono numerose e diverse fra loro, l'abuso edilizio si valuta opera per opera o sull'edificio nel suo insieme? In zona vincolata questa lettura cambia? E si può pagare una sanzione al posto della demolizione, o la scelta arriva solo in fase esecutiva?

A questi interrogativi risponde il Consiglio di Stato con la **sentenza n. 5849 del 17 luglio 2026**, che chiarisce uno degli aspetti più sottovalutati quando si contesta un abuso edilizio. Una pluralità di opere prive di titolo, a maggior ragione se l'immobile ricade in zona vincolata, va valutata unitariamente, con la conseguenza che, davanti a un ordine di demolizione, non è possibile costruire la strategia difensiva sul singolo intervento. Non è dunque possibile smontare pezzo per pezzo l'abuso per dimostrare che nessun intervento, isolato, raggiunge la soglia della difformità essenziale.

La pronuncia del Consiglio di Stato affronta, inoltre, altri due aspetti meritevoli di interesse:

- il primo riguarda il vincolo paesaggistico, che rende necessaria l'autorizzazione per qualunque opera idonea ad alterare lo stato dei luoghi e, in sua assenza, apre la strada alla misura ripristinatoria;
- il secondo riguarda la fiscalizzazione, ossia la sostituzione della demolizione con una sanzione pecuniaria, che i giudici collocano nella fase esecutiva e non tra i presupposti di legittimità dell'ordine.

Il caso: totale difformità da una licenza edilizia del 1968

La vicenda nasce da un'ingiunzione di demolizione notificata nel 2015 dal Comune alla proprietaria di un fabbricato realizzato dal suo dante causa sulla base di una licenza edilizia rilasciata nel 1968. Il titolo autorizzava un edificio residenziale con un piano terra ad uso abitativo e un seminterrato ad uso cantina.

Un accertamento della Polizia Locale fotografava però una situazione ben diversa. L'edificio si presentava con un piano terra e due piani sottostrada, con superfici e volumi lontani dal progetto originario, accanto a opere complementari sull'area di pertinenza, come muretti e scalinate, e a interventi che avevano interessato i livelli interrati con mutamento della destinazione d'uso. L'immobile ricadeva inoltre in area gravata da vincolo paesaggistico.

La proprietaria impugnava l'ordine davanti al TAR Lazio, sostenendo che le opere coperte non avevano aumentato la volumetria autorizzata e che gli interventi esterni erano in realtà intercapedini necessarie realizzate in fase di edificazione, riconducibili alla manutenzione straordinaria o a opere pertinenziali. Lamentava anche il difetto di motivazione per il tempo trascorso, oltre trent'anni, e la mancata comunicazione di avvio del procedimento. I giudici di primo grado respingevano il ricorso e la vicenda approdava in appello.

Il quadro normativo tra demolizione, difformità e vincolo paesaggistico

Per comprendere la decisione dei giudici di Palazzo Spada occorre mettere insieme le norme che regolano l'attività edilizia e quella paesaggistica.

Il perno della decisione è l'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**), che assoggetta alla demolizione gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire o in totale difformità da esso. Attorno a questa norma ruotano l'art. 32, che individua le variazioni essenziali, e l'art. 34, comma 2, che disciplina la cosiddetta fiscalizzazione, ovvero l'applicazione di una sanzione pecuniaria quando la demolizione della parte difforme non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità al titolo.

Su tutto si innesta il regime paesaggistico del **D.Lgs. n. 42/2004**, che impone l'autorizzazione per ogni intervento capace di modificare l'aspetto esteriore dei luoghi tutelati e, quando l'opera ne è priva, ne consente il recupero solo entro i limiti stringenti previsti per gli abusi in area vincolata.

Perché l'abuso edilizio si valuta in modo unitario e non frazionato?

Alla luce di questo quadro, i giudici d'appello ribadiscono che un intervento composto da una pluralità di opere va apprezzato in modo globale, perché la considerazione atomistica dei singoli manufatti non consente di coglierne l'impatto effettivo sul territorio. Il pregiudizio all'assetto dei luoghi non nasce da ciascun intervento isolato, ma dall'insieme delle opere nel loro contestuale effetto e nelle reciproche interazioni.

Da qui la conseguenza che non è consentito scomporre l'abuso in frammenti per sottrarne una porzione alla sanzione demolitoria, perché l'opera abusiva si identifica con l'immobile o il complesso immobiliare unitariamente considerato, restando irrilevante il frazionamento dei singoli interventi avulsi dalla loro incidenza sul contesto. Nel caso esaminato tutte le opere erano state accertate come finalizzate all'utilizzo del medesimo immobile, circostanza che rafforza la lettura unitaria.

Palazzo Spada colloca il principio in un orientamento consolidato, richiamando proprie pronunce sulla necessità di un apprezzamento globale in ambito vincolato (**sentenza n. 6235/2021**) e sulla regola per cui, in area tutelata, ogni intervento idoneo ad alterare lo stato dei luoghi esige l'autorizzazione paesaggistica, in mancanza della quale scatta la demolizione (**sentenza n. 7426/2021**). Ne discende che la qualificazione di totale difformità fatta propria dall'amministrazione e condivisa in primo grado resta corretta.

Demolizione o sanzione pecuniaria: chi sceglie e quando?

Uno dei passaggi più interessanti riguarda proprio la fiscalizzazione. L'appellante chiedeva che, trattandosi a suo dire di difformità parziale, si applicasse la sola sanzione pecuniaria in luogo della demolizione. I giudici amministrativi replicano che la valutazione sulla possibilità di sostituire la misura ripristinatoria con quella pecuniaria è una mera eventualità della fase esecutiva, successiva all'ingiunzione a demolire.

Ne deriva che la mancata valutazione della sanzione pecuniaria sostitutiva non vizia l'ordine di demolizione, ma riguarda semmai la fase successiva, quella in cui si accertano le conseguenze dell'eventuale inottemperanza e si verifica l'incidenza della demolizione sulle opere non abusive. L'ordine resta dunque legittimo anche quando non contiene già una prognosi sulla sostituibilità della demolizione con la sanzione pecuniaria.

Cosa significa per progettisti e proprietari in zona vincolata

Dal punto di vista tecnico, la pronuncia impone un metodo di lettura degli interventi. Un fascicolo che elenca in modo separato muretti, scalinate, locali interrati e cambi di destinazione rischia di apparire come una somma di opere minori, ma è proprio quella scomposizione a non reggere davanti al giudice, che guarda al risultato prodotto sull'organismo edilizio e sull'area protetta.

Sul piano sistematico, e al di là di ciò che la sentenza affronta, va ricordato che la fiscalizzazione dell'art. 34, comma 2, presuppone una difformità parziale, mentre qui la difformità è totale, con la conseguenza che quel meccanismo non avrebbe comunque spazio, perché la totale difformità ricade nel regime demolitorio dell'art. 31.

In ogni caso il relativo accertamento si compie a valle, in sede esecutiva, e non può essere invocato per paralizzare a monte l'ordine di ripristino. Per il professionista la conseguenza operativa è netta, perché la difesa non si costruisce spezzettando l'abuso, ma dimostrando, dato tecnico alla mano, la reale separabilità tra parte conforme e parte difforme.

Ordine di demolizione e atto vincolato: cosa insegna la pronuncia

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello e confermato la sentenza di primo grado, ritenendo corretta la qualificazione delle opere come totale difformità e legittimo l'ordine di demolizione.

Al di là dell'esito, la pronuncia consegna una postura di metodo. Di fronte a una pluralità di opere prive di titolo in area vincolata, il tecnico non guadagna nulla nel presentarle come una collezione di piccoli interventi, perché è l'insieme a definire la gravità dell'abuso, mentre la natura vincolata dell'ordine repressivo, ribadita in primo grado e non rimessa in discussione in appello, lascia margini ridotti alle considerazioni sul tempo trascorso o sull'interesse pubblico.

La decisione si iscrive in una linea ormai stabile, che legge l'abuso come fenomeno unitario e rinvia la scelta tra demolizione e sanzione pecuniaria al momento in cui l'ordine va eseguito. Per chi accompagna una compravendita o istruisce una pratica di sanatoria, il messaggio è che la regolarità di un immobile non si

ricostruisce a mosaico, sommando tessere formalmente innocue, ma si misura sul disegno complessivo che quelle tessere compongono.

Domande frequenti su abuso edilizio in zona vincolata e demolizione

Come si valuta un abuso edilizio composto da più opere?

L'abuso si valuta in modo unitario e globale, considerando l'insieme degli interventi e il loro impatto complessivo sull'immobile e sul territorio. Non è possibile scomporre le singole opere per sottrarne una alla sanzione demolitoria.

Si può pagare una sanzione pecuniaria invece di demolire?

La possibilità di sostituire la demolizione con una sanzione pecuniaria non è un presupposto di legittimità dell'ordine, ma una valutazione della fase esecutiva, successiva all'ingiunzione a demolire. La sua mancata considerazione non vizia quindi l'ordine di demolizione

Serve l'autorizzazione paesaggistica per gli interventi in area vincolata?

In area sottoposta a vincolo paesaggistico ogni intervento idoneo ad alterare lo stato dei luoghi richiede l'autorizzazione paesaggistica, in assenza della quale l'opera è soggetta alla misura demolitoria.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*