

Abusi edilizi: ordinanza di demolizione illegittima senza verifica dei titoli edilizi

Il Consiglio di Stato chiarisce che il Comune non può ordinare la demolizione senza ricostruire il quadro dei titoli edilizi e senza verificare la loro efficacia, pena l'illegittimità del provvedimento per difetto di istruttoria e motivazione

di [Redazione tecnica](#) – 27.04.2026

Prima di avviare qualsiasi intervento edilizio su un immobile esistente, è sempre necessario **ricostruirne lo stato legittimo** e verificare eventuali difformità rispetto allo stato di fatto. Solo passando da questo momento di verifica è possibile evitare che un intervento apparentemente “innocuo” finisca per tradursi in provvedimenti repressivi ben più gravosi.

Lo stesso principio vale, in modo speculare, per la pubblica amministrazione. Prima di arrivare a un'ordinanza di demolizione, il Comune è chiamato a ricostruire con precisione il quadro dei titoli edilizi esistenti, a confrontarli con lo stato dei luoghi, a qualificare giuridicamente l'abuso e a indicare con chiarezza anche le conseguenze dell'inottemperanza, inclusa l'eventuale acquisizione dell'area.

Quando questo passaggio viene saltato, o affrontato in modo superficiale, il risultato è inevitabile. L'abuso viene accertato in modo astratto, i titoli edilizi non vengono realmente considerati e l'ordinanza finisce per essere illegittima.

Su questo aspetto si è soffermato il Consiglio di Stato con la **sentenza n. 3227 del 24 aprile 2026**, intervenendo su uno dei passaggi più delicati dell'attività amministrativa in materia edilizia, quello che precede l'adozione dell'ordinanza di demolizione, troppo spesso trattato come un adempimento meramente formale, riportando invece l'attenzione sul corretto procedimento che deve sorreggere il potere repressivo.

Ordinanza di demolizione e titoli edilizi non considerati: i fatti oggetto della sentenza

La vicenda trae origine da un'ordinanza comunale di rimessa in pristino con cui l'amministrazione aveva contestato la realizzazione di alcune opere ritenute non conformi ai titoli edilizi esistenti.

Il giudizio di primo grado si era chiuso con un esito solo parzialmente favorevole per il ricorrente. Il TAR, infatti, aveva ritenuto legittimo il provvedimento repressivo con riferimento a una parte degli interventi, ritenendo che lo stato dei luoghi non fosse coerente con quanto risultava dal titolo edilizio preso a riferimento, mentre aveva accolto il ricorso per altri profili per carenze istruttorie.

La questione si è quindi spostata in appello, dove la parte privata ha contestato non tanto la valutazione dell'intervento, quanto il percorso seguito dall'amministrazione. In particolare, è stato evidenziato come il Comune non avesse considerato un successivo titolo edilizio, rappresentato da una SCIA alternativa al permesso di costruire, che riguardava proprio l'evoluzione dell'intervento e che non era mai stato annullato.

Secondo l'appellante, l'ordinanza di demolizione era stata adottata senza una reale ricostruzione del quadro dei titoli edilizi e senza un confronto puntuale tra questi e lo stato di fatto, finendo per fondarsi su una valutazione generica di difformità.

Di contro, l'amministrazione ha sostenuto la correttezza del proprio operato, ritenendo che le opere realizzate si discostassero in modo radicale da quanto rappresentato nei titoli edilizi, fino a configurare un intervento sostanzialmente diverso da quello originariamente assentito.

d.P.R. n. 380/2001 e Legge n. 241/1990: il quadro normativo che governa l'ordinanza di demolizione

Per comprendere la decisione è necessario partire dal quadro normativo che disciplina il potere repressivo in materia edilizia, che non è affatto automatico ma si muove all'interno di regole ben precise.

Il d.P.R. n. 380/2001, infatti, attribuisce al Comune il potere di intervenire sugli abusi edilizi, ma lo fa attraverso schemi tipizzati che richiedono una qualificazione giuridica puntuale dell'intervento. L'art. 31 consente l'adozione dell'ordinanza di demolizione solo nei casi di interventi eseguiti in assenza di permesso

di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, cioè in presenza di situazioni che devono essere ricondotte con precisione a una di queste categorie.

Non è quindi sufficiente rilevare una difformità in modo generico. È necessario individuare il titolo edilizio di riferimento.

A questo quadro si affianca la disciplina generale della Legge n. 241/1990, che incide direttamente sul modo in cui questo potere deve essere esercitato. L'amministrazione è tenuta a motivare i propri provvedimenti e, soprattutto, quando si trova in presenza di titoli edilizi già formati, non può ignorarli ma deve valutarne la validità, decidendo se utilizzarli come parametro di confronto oppure se rimuoverli in autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies.

Il potere repressivo, quindi, non si esercita mai in astratto, ma si inserisce in un sistema in cui i titoli edilizi esistenti continuano a produrre effetti fino a quando non vengono espressamente annullati, imponendo all'amministrazione un passaggio istruttorio che diventa decisivo per la tenuta dell'ordinanza.

Ordinanza di demolizione e mancata verifica della SCIA: i principi del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato ha accolto l'appello e ha annullato l'ordinanza di demolizione nella parte oggetto di contestazione, ritenendo non corretto il percorso seguito dall'amministrazione.

La pronuncia si concentra su un passaggio che, nella pratica amministrativa, viene spesso dato per scontato ma che in realtà rappresenta il presupposto stesso dell'esercizio del potere repressivo. Il Comune aveva fondato l'ordinanza su un generico richiamo alla difformità rispetto ai titoli edilizi, senza però chiarire quale fosse il titolo di riferimento e senza ricostruire in modo completo la sequenza degli atti che avevano interessato l'immobile.

Dagli stessi atti istruttori emergeva, infatti, l'esistenza di un titolo edilizio successivo, rappresentato da una SCIA alternativa al permesso di costruire, che riguardava proprio l'intervento contestato e che non era mai stato oggetto di annullamento. Nonostante ciò, tale titolo non era stato utilizzato come parametro di confronto, né era stato oggetto di una valutazione espressa da parte dell'amministrazione.

Il Consiglio di Stato ha quindi affermato un principio di carattere generale che assume un rilievo operativo molto chiaro. Prima di adottare un'ordinanza di demolizione, l'amministrazione è tenuta a individuare i titoli edilizi esistenti e a verificarne l'efficacia. In assenza di questo passaggio, la difformità viene affermata in modo astratto e il provvedimento repressivo risulta privo di una base istruttoria adeguata.

Non è quindi sufficiente richiamare una difformità in termini generici. È necessario chiarire rispetto a quale titolo e a quale assetto autorizzato tale difformità viene accertata, evitando che il potere repressivo venga esercitato prescindendo dal quadro dei titoli edilizi che continuano a produrre effetti fino a quando non vengono rimossi nelle forme previste dalla legge.

Titoli edilizi non annullati e potere repressivo: perché il procedimento diventa decisivo

La sentenza mette in evidenza un passaggio che, nella pratica, viene spesso sottovalutato, ma che rappresenta il punto di equilibrio tra potere repressivo e garanzie procedurali.

Quando esiste un titolo edilizio efficace, come nel caso di una SCIA alternativa al permesso di costruire, l'amministrazione non può ignorarlo e procedere come se l'intervento fosse privo di titolo. Deve necessariamente confrontarsi con quel titolo, verificandone il contenuto.

Questo comporta una scelta che non può essere elusa. Se il titolo è ritenuto valido, l'amministrazione è tenuta a verificare la conformità dell'opera rispetto a quanto rappresentato negli elaborati progettuali. Se, al contrario, ritiene che quel titolo sia illegittimo, deve assumersi la responsabilità di rimuoverlo attraverso l'esercizio dell'autotutela, nei limiti e secondo le condizioni previste dalla Legge n. 241/1990.

Nel caso esaminato, questo passaggio è mancato. Il Comune ha affermato la difformità senza aver prima chiarito quale fosse il titolo edilizio di riferimento e senza prendere posizione sulla validità della SCIA più recente.

In questo modo è venuto meno il presupposto stesso per l'esercizio del potere repressivo. La qualificazione dell'abuso, infatti, non può essere costruita in modo autonomo rispetto ai titoli edilizi esistenti, ma deve necessariamente passare attraverso il loro esame, finché questi continuano a produrre effetti.

Ordinanza di demolizione e istruttoria: le conclusioni operative

Il Consiglio di Stato ha quindi accolto l'appello e annullato l'ordinanza di demolizione nella parte contestata, confermando che un provvedimento repressivo non può reggere quando manca una reale ricostruzione del quadro amministrativo di riferimento.

La pronuncia non entra nel merito della conformità dell'intervento, ma chiarisce un punto che, per chi opera nel settore, è ancora più rilevante. Il problema non è stato l'abuso in sé, ma il modo in cui l'amministrazione ha costruito il proprio provvedimento.

Quando il procedimento si ferma a una valutazione generica, senza sciogliere il nodo del quadro amministrativo e senza assumere una posizione sulla sua validità, l'ordinanza perde il suo fondamento e non può reggere al vaglio del giudice.

È proprio qui che si coglie il significato operativo della sentenza. Il potere repressivo non è solo una questione di accertamento dell'abuso, ma di corretto utilizzo degli strumenti amministrativi. E tra questi strumenti rientra anche la capacità di gestire i titoli edilizi già formati, decidendo se utilizzarli, superarli o rimuoverli secondo le regole dell'ordinamento.

In assenza di questo passaggio, il rischio è evidente. Non è tanto quello di non reprimere un abuso, ma quello di farlo attraverso un provvedimento fragile, destinato a essere annullato.

Ed è una differenza che, nella pratica, pesa molto più di quanto si pensi.

FAQ – Ordinanza di demolizione e titoli edilizi

L'accertamento di una difformità basta per ordinare la demolizione?

Non automaticamente. La difformità deve essere prima qualificata correttamente, perché dal tipo di abuso dipende anche il potere sanzionatorio esercitabile dal Comune. Il d.P.R. n. 380/2001 disciplina ipotesi diverse, dall'assenza di titolo alla totale difformità, dalle variazioni essenziali alla parziale difformità, e ciascuna richiede una specifica valutazione istruttoria. Per questo l'amministrazione, prima di ordinare la demolizione, deve chiarire quale sia il titolo edilizio di riferimento, quale sia lo scostamento accertato e quale norma del Testo Unico Edilizia giustifichi il provvedimento.

Il Comune può ignorare una SCIA non annullata?

No. Se una SCIA è rilevante rispetto all'opera contestata e non è stata rimossa, l'amministrazione deve considerarla nel proprio percorso istruttorio. Non può limitarsi ad affermare una difformità in termini generici, ma deve confrontare lo stato dei luoghi con il contenuto del titolo oppure, se ritiene che sia illegittimo, valutare l'esercizio dell'autotutela ai sensi della Legge n. 241/1990.

Quando l'ordinanza di demolizione rischia di essere illegittima?

Quando non è preceduta da un'istruttoria completa e coerente. In particolare, quando non viene ricostruito il quadro dei titoli edilizi, non viene individuato il parametro di confronto e non viene motivato in modo puntuale lo scostamento tra quanto realizzato e quanto assentito. In questi casi il provvedimento può risultare viziato per difetto di istruttoria e di motivazione.

È necessario annullare il titolo edilizio prima di ordinare la demolizione?

Non in termini assoluti. Se l'intervento è difforme rispetto a un titolo efficace, il Comune può esercitare il potere repressivo motivando adeguatamente lo scostamento. Se invece intende prescindere dal titolo perché lo ritiene illegittimo, deve valutarne la rimozione attraverso l'autotutela, nel rispetto delle condizioni e dei limiti previsti dalla Legge n. 241/1990.