

Fiscalizzazione dell'abuso edilizio: la sagoma si calcola sull'intero fabbricato, non sulla singola unità

Il Consiglio di Stato chiarisce che la variazione di sagoma rilevante per la fiscalizzazione va riferita all'intero edificio, che l'onere di provare la data delle opere grava sull'amministrazione e che un vincolo paesaggistico imposto dopo la costruzione non è un ostacolo automatico.

di [Gianluca Oreto](#) – 29.06.2026

Nella gestione delle difformità edilizie, il percorso è “abbastanza” lineare. Prima si definisce lo stato legittimo, poi lo si confronta con lo stato di fatto e, infine, si gradua lo scostamento, distinguendo le tolleranze costruttive ed esecutive — che abusi non sono — dalla parziale difformità, dalle variazioni essenziali e dalla totale difformità o assenza di titolo.

Negli ultimi 3 casi il primo rimedio è la demolizione. In alcune ipotesi degli artt. 33, 34 e 38 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) si può però sostituirla con una sanzione alternativa (c.d. fiscalizzazione dell'abuso), il cui pagamento, dal Salva Casa (Decreto-Legge n. 69/2024), concorre alla determinazione dello stato legittimo (anche se solo con quella dell'art. 38 l'immobile risulta anche sanato).

Il guaio è che spesso inquadrare la difformità è tutt'altro che semplice, e si complica quando sull'area è nel frattempo calato un vincolo. È qui che si gioca l'accesso alla fiscalizzazione, perché chiamare l'abuso con il nome sbagliato, o leggere un vincolo sopravvenuto come una barriera, può chiudere una porta che la legge lasciava aperta.

Sull'argomento è intervenuto il Consiglio di Stato con la **sentenza n. 5110 del 25 giugno 2026**, che riporta l'attenzione dal dato dimensionale apparentemente dirimente al parametro con cui quel dato va commisurato, perché un conto è rapportare la variazione di sagoma alla singola unità, un altro all'intero edificio, ed è questo il metro che conta per la fiscalizzazione dell'abuso edilizio.

Ampliamenti coevi alla costruzione e diniego del Comune

Il caso riguarda un'unità immobiliare al secondo piano di un fabbricato più grande, nata con l'intero edificio da una licenza del 1970 e dalla variante del 1971 e ultimata entro il 1972, con alcune difformità rispetto al progetto. Solo nel 1977 sull'area arriva un vincolo paesaggistico.

Gli accertamenti fotografano lo scarto, da circa 58 a circa 74 metri quadrati, per ampliamenti su due porzioni dell'appartamento che hanno fatto crescere superficie e volume. Difformità che la proprietà ha sempre collocato nella costruzione stessa, non in un momento successivo.

Avviate in parallelo una domanda di accertamento di conformità e un'istanza di compatibilità paesaggistica, quest'ultima si chiude bene, perché l'autorità preposta al paesaggio riconosce le opere come anteriori al vincolo. La proprietà rinuncia allora alla sanatoria e punta sulla fiscalizzazione dell'abuso.

Qui la strada si interrompe perché il Comune nega che l'intervento sia una parziale difformità fiscalizzabile e oppone un fascio di ragioni: dal vincolo alla ritenuta non coevità delle opere, dalla riconduzione alla ristrutturazione in totale difformità al superamento delle soglie regionali sulle variazioni essenziali. Il giudice di primo grado conferma, ritenendo assorbente il superamento del 10% di sagoma, quel 71% che il verificatore aveva però calcolato sulla sola unità.

Di qui l'appello, mosso su due fronti, il parametro della sagoma, da riferire al fabbricato unitariamente assentito e non al singolo appartamento, e la natura coeva delle difformità, con l'irrilevanza di un vincolo arrivato dopo e l'erronea qualificazione dell'intervento come ristrutturazione in totale difformità.

Parziale difformità o variazione essenziale: il confine dell'art. 34

Per comprendere la decisione dei giudici di secondo grado conviene circoscrivere il quadro entro cui la fiscalizzazione opera. L'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**) ammette la sanzione pecuniaria al posto della demolizione quando l'opera, eseguita in parziale difformità dal permesso, non può essere rimossa senza pregiudicare la parte realizzata in conformità. Presuppone però che la difformità sia e resti parziale, perché se sconfina in una categoria più grave il rimedio cambia.

Il confine lo segnano gli artt. 32 e 33:

- l'art. 32 affida alla disciplina regionale l'individuazione delle variazioni essenziali, fissate attraverso soglie come quella di sagoma e quella del 2% di superficie o volume;
- l'art. 33 disciplina la ristrutturazione in assenza di titolo o in totale difformità, con un regime sanzionatorio proprio.

Sotto quelle soglie si resta nella parziale difformità che la fiscalizzazione può raggiungere, oltre si entra in un terreno dove la sanzione pecuniaria non arriva.

Su questo si innesta il vincolo paesaggistico, perché lo stesso art. 32, al comma 3, considera in totale difformità le variazioni essenziali eseguite su immobili sottoposti a vincolo, con un evidente aggravamento del regime. È una previsione che presuppone, però, un immobile già assoggettato a tutela nel momento in cui le opere vengono realizzate.

Vincolo paesaggistico sopravvenuto: blocca la fiscalizzazione?

Alla luce di questo quadro, i giudici d'appello prendono di petto il dato che sembrava chiudere la partita. La sagoma è la conformazione planivolumetrica della costruzione e descrive l'ingombro esterno dell'edificio, non l'assetto del singolo alloggio. Quando il fabbricato è uno solo, assentito con un unico titolo, la variazione va misurata su quell'ingombro complessivo, e un valore riferito alla sola unità, per quanto alto, non basta a qualificarlo come variazione essenziale.

Caduto il profilo assorbente, la pronuncia si sposta sul quando, e fissa un criterio destinato a contare nella prassi. Gli elementi raccolti convergono verso opere risalenti alla costruzione del fabbricato, perché valutazione paesaggistica e verifica concordano, ossia la planimetria catastale del 1971 coincide nella sostanza con lo stato attuale dei luoghi. Da qui il passaggio che pesa di più, perché il Comune non poteva ricavare la prova di un intervento successivo da una variazione catastale del 2018, riferita alla rappresentazione interna dell'unità e non ai volumi, né da una documentazione fotografica. Chi sostiene che le opere siano posteriori deve dimostrarlo, e quell'onere grava sull'amministrazione, che qui non lo ha assolto.

Ne discende l'erroneità del richiamo all'art. 33, perché non si è davanti a un autonomo intervento di ristrutturazione in assenza di titolo o in totale difformità, ma a difformità che affondano nella costruzione del fabbricato. Il Comune, qualificando l'intervento in modo estraneo alla sua reale natura, gli ha applicato un regime sanzionatorio che non gli compete.

Sullo stesso filo cade il nodo paesaggistico, l'argomento che pareva il più solido del diniego. L'aggravamento legato al vincolo presuppone un immobile già tutelato, e qui il vincolo arriva nel 1977, dopo opere ormai concluse, e non può perciò operare come ostacolo automatico senza un accertamento puntuale sulla datazione. Del resto la stessa autorità preposta al paesaggio aveva già escluso l'illecito per l'antioriorità delle opere.

Sagoma del fabbricato o della singola unità: come si misura

Dal punto di vista tecnico l'equivoco è comprensibile, perché chi istruisce una pratica misura ciò che ha sotto gli occhi, cioè l'appartamento. Ma un ampliamento che gonfia la superficie interna di un alloggio può lasciare quasi intatto il profilo esterno del corpo di fabbrica, dove la sagoma davvero vive, e così lo stesso 71%, calcolato sull'unità anziché sull'edificio, è un numero grande che non misura ciò che dovrebbe.

Vale però un'avvertenza di fedeltà, perché la pronuncia non dice che le opere siano fiscalizzabili. Afferma che il diniego poggiava su una motivazione viziata in ognuno dei suoi presupposti, dalla datazione al vincolo, dalla qualificazione al parametro di calcolo, e per questo resta aperta la riedizione del potere, nella quale l'amministrazione potrà rivalutare l'istanza con un accertamento motivato secondo il principio del *tempus regit actum*. Per chi assiste la pratica la consegna è netta, ossia documentare con rigore quando le difformità sono nate e riferire ogni soglia al fabbricato unitariamente assentito, prima ancora di discutere della sanzione.

Diniego di fiscalizzazione: cosa devono verificare i Comuni

In conclusione, il Consiglio di Stato ha accolto l'appello e, in riforma della sentenza di primo grado, ha annullato i provvedimenti impugnati.

Più dell'esito conta il metodo che la pronuncia consegna all'amministrazione. Negare la fiscalizzazione non basta affermarlo, va dimostrato, e ogni soglia va letta sul perimetro giusto, senza trasformare un dato catastale o un vincolo sopravvenuto in una barriera che si alza da sola. Pesa anche un dovere di coerenza, perché quando un'altra amministrazione ha già valutato lo stesso intervento, tornare indietro richiede basi solide, non una semplice affermazione.

Letta così, la decisione si inserisce in una linea ormai riconoscibile, quella che pretende un accertamento puntuale prima di chiudere la porta alla sanzione pecuniaria e diffida degli automatismi, dal numero isolato al vincolo brandito come muro. La fiscalizzazione non è una scorciatoia per il privato né una formula di comodo per l'ente, ma il punto di arrivo di una verifica fatta bene, dove a parlare non è il numero più grande, ma la grandezza che si misura e l'epoca che si prova.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*