

# Garage interrato diventato abitazione: il Consiglio di Stato conferma la demolizione e nega l'affidamento

*Con la sentenza n. 4188/2026 il Consiglio di Stato chiarisce quando la trasformazione di un garage assentito con DIA integra una difformità sostanziale punita dall'art. 31 del Testo Unico Edilizia, perché il Comune non deve prima annullare il titolo per ordinare la demolizione, quale affidamento può davvero invocare il privato dopo anni di silenzio dell'amministrazione e perché una domanda di sanatoria fondata sul decreto Salva Casa non basta a fermare l'ordine di demolizione già impugnato.*

di [Redazione tecnica](#) – 11.06.2026

Può un garage interrato, assentito anni prima con una DIA mai annullata, trasformarsi in un vano abitativo con cucina e bagno senza che nessuno abbia più nulla da dire? L'amministrazione rimasta in silenzio per quindici anni può ancora ordinare la demolizione, o quel silenzio ha consolidato un affidamento del privato? E la domanda di sanatoria fondata sul decreto Salva Casa basta a congelare il giudizio sull'ordine di demolizione già impugnato?

A questi interrogativi risponde il Consiglio di Stato con la **sentenza n. 4188 del 25 maggio 2026**, che fornisce alcuni utili chiarimenti in merito al rapporto tra la repressione degli abusi e il titolo edilizio non rimosso, all'affidamento invocabile dal privato e ai margini di una sanatoria sopravvenuta. Il filo conduttore della pronuncia è che l'ordine di demolizione di opere realizzate al di fuori del titolo non presuppone il suo previo annullamento in autotutela, perché a essere colpito è l'abuso e non il titolo abilitativo, sul quale né il semplice decorso del tempo né i meri adempimenti formali degli uffici costruiscono un affidamento capace di paralizzare il potere repressivo. Sulla stessa linea si pone il chiarimento sulla sanatoria, dal momento che una domanda presentata ai sensi dell'art. 36-bis del Testo Unico Edilizia, la norma di favore introdotta dal Salva Casa, non sospende il giudizio né incide sulla legittimità di un provvedimento già adottato, da apprezzare secondo il principio *tempus regit actum*.

## Da garage interrato a vano abitativo: i fatti della vicenda edilizia

La vicenda nasce nel maggio del 2004, quando la proprietaria presenta al Comune una DIA per la costruzione di un locale interrato al servizio del fabbricato esistente. La documentazione tecnica descrive l'opera come struttura adiacente all'esistente e adibita a garage, e nel modulo della DIA risulta barrata la sola voce dei parcheggi di pertinenza nel sottosuolo. Il Comune non esercita il potere inibitorio, dà corso agli adempimenti sismici e nel 2008 sottoscrive il certificato di collaudo statico, riferito ancora a un locale interrato a servizio del fabbricato.

Le cose cambiano nel settembre del 2021. A seguito di un sopralluogo l'amministrazione accerta che, al posto del garage interrato previsto dalla DIA, sono stati realizzati un bagno e un vano di abitazione fuori terra, in difformità dal titolo e senza permesso di costruire. Lo stesso sopralluogo rileva l'occupazione di circa 7 mq di sede stradale comunale, delimitati con paletti e rete metallica, e colloca l'immobile in area gravata da vincolo paesaggistico e idrogeologico. Nel luglio del 2023, chiuso il procedimento sanzionatorio, il Comune emette l'ordinanza di demolizione del bagno e del locale abitativo, con rimozione della recinzione e ripristino dei luoghi entro 90 giorni.

Prima ancora di impugnare, la proprietaria gioca la carta della sanatoria, con un accertamento di conformità ex art. 36 del d.P.R. n. 380/2001, un'istanza di compatibilità paesaggistica postuma e una di nulla osta idrogeologico. La relazione tecnica di parte descrive un cambio di destinazione d'uso da garage a cucina, la realizzazione *ex novo* del servizio igienico e la modifica dei prospetti, con un incremento di 5,90 mq di superficie e 14,75 mc di volume.

In primo grado il TAR respinge il ricorso, e in appello viene chiesto il rinvio perché la proprietaria ha nel frattempo presentato una domanda ai sensi dell'art. 36-bis del Testo Unico, la norma di maggior favore introdotta dal Decreto-Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), convertito dalla Legge n. 105/2024).

## Quadro normativo: difformità sostanziale, sanatoria e vincoli paesaggistici

Il perimetro normativo entro cui si muove la pronuncia è quello, ben noto, della repressione degli abusi. L'art. 31 del **d.P.R. n. 380/2001** (Testo Unico Edilizia) governa gli interventi in assenza di titolo o in totale

difformità e vi reagisce con demolizione e ripristino, distinguendosi dalla disciplina più mite dell'art. 34 sulle parziali difformità.

Sul versante della sanatoria convivono l'art. 36, che ancora l'accertamento di conformità alla doppia conformità urbanistica "piena", e il nuovo art. 36-bis, che con il Salva Casa ha aperto alla regolarizzazione di alcune difformità parziali secondo presupposti alleggeriti.

Accanto a queste rilevano l'art. 23 del Testo Unico sull'efficacia della SCIA (nel caso di specie DIA) in presenza di vincoli, gli artt. 3 e 21-nonies della Legge n. 241/1990 su motivazione e autotutela, e la disciplina paesaggistica del D.Lgs. n. 42/2004, in particolare l'art. 142 sui corsi d'acqua e l'art. 167 sull'accertamento postumo.

Completano il quadro il vincolo idrogeologico del regio decreto-legge n. 3267/1923, l'art. 73, comma 1-bis, del codice del processo amministrativo sul rinvio della discussione nei soli casi eccezionali, e il principio *tempus regit actum*.

### **I principi del Consiglio di Stato tra affidamento, difformità e natura vincolata**

I giudici d'appello affrontano per primo il tema processuale e respingono l'istanza di rinvio, perché la nuova domanda di accertamento di conformità alla luce della novella del 2024 non integra i requisiti di eccezionalità richiesti dal codice, non incide sulla legittimità del provvedimento impugnato e la sua trattazione da parte del Comune non è condizionata dalla definizione del giudizio, che ha per oggetto il solo provvedimento repressivo del 2023.

Sul cuore della controversia il Consiglio di Stato è netto. Il punto decisivo non è l'efficacia della DIA del 2004, ma la difformità tra il titolo originario e l'organismo edilizio effettivamente realizzato, sicché l'ordine demolitorio non presuppone il previo annullamento d'ufficio della DIA, non colpendo il titolo ma le opere costruite al di fuori di esso e da esso in nessun modo legittimate.

Sul versante dell'affidamento, non si rinviene alcuna condotta dell'amministrazione che abbia attestato la conformità di quanto realizzato, ma solo adempimenti formali legati al deposito sismico e al collaudo, riferiti al locale interrato assentito, troppo poco per fondare un affidamento qualificato su un'opera che diverge nei suoi tratti essenziali da quella autorizzata.

Vale la pena distinguere, perché la giurisprudenza è netta in entrambe le direzioni. Quando l'opera è assentita da un titolo, anche tacito, l'amministrazione che intenda reprimerla deve prima rimuoverlo in autotutela, non potendo trattare come abusiva un'opera che un titolo, sia pure viziato, ce l'ha.

Nel caso di specie la situazione è diversa, perché il garage interrato del 2004 non copriva affatto il vano abitativo poi realizzato, per cui l'ordine di demolizione non incontrava alcun titolo da rimuovere e colpiva direttamente l'abuso.

Sui motivi relativi all'abuso, il Consiglio di Stato valorizza la non coincidenza tra il garage interrato del 2004 e gli ambienti rappresentati dalla parte, dove compaiono sala da pranzo, camera, disimpegno e servizio igienico, con incremento di superficie e volume e modifica dei prospetti. Non è un mero mutamento funzionale interno ma una trasformazione complessiva, che esce dalla variazione di destinazione d'uso nella stessa categoria e va ricondotta all'art. 31, secondo l'indirizzo per cui la totale difformità si sanziona con la demolizione.

Il bagno non rileva come corpo accessorio isolato ma come tassello di quella trasformazione. Proprio per questo motivo non sono applicabili né la tolleranza di cantiere, riservata a deviazioni esecutive modeste e non a un ambiente autonomo non previsto in progetto, né la pertinenza urbanistica, limitata a manufatti minimi privi di autonomia funzionale e di incidenza volumetrica.

Sul fronte dei vincoli i giudici osservano che il profilo non è dirimente, perché l'ordinanza si regge da sola sulla difformità sostanziale. Aggiungono però un passaggio destinato a fare scuola sul vincolo paesaggistico legato ai corsi d'acqua, che ha carattere legale, oggettivo e ricognitivo, prescinde dalla consistenza idrica del singolo tratto e permane fino al formale declassamento del corso d'acqua.

L'argomento del torrente ormai secco non coglie nel segno, perché l'intermittenza del flusso è connaturata alla nozione stessa di torrente e qualche fotografia attesta al più una situazione contingente, non lo *status* giuridico del corso d'acqua. La preesistenza del fabbricato rispetto al 1967 è indimostrata e comunque irrilevante, dato che il provvedimento colpisce solo le opere successive al 2004, il cui incremento

di superficie e volume le tiene fuori dalla compatibilità postuma, riservata dall'art. 167 ai casi privi di nuove superfici o volumi.

Restano confermati gli altri due accertamenti, perché l'occupazione dei 7 mq di sede stradale poggia su un rilievo topografico non superato da contestazioni generiche, mentre la tesi dello sviamento di potere si infrange contro la natura vincolata del potere repressivo, che rende irrilevanti i moventi soggettivi dell'amministrazione quando ricorrono i presupposti oggettivi dell'abuso (Consiglio di Stato, sentenza n. 7455/2025).

### **Analisi tecnica: perché un garage che diventa casa è difformità sostanziale**

Dal punto di vista tecnico, la distanza tra le due situazioni è anzitutto fisica e funzionale. Un locale interrato adibito a garage è un volume tecnico al servizio dell'abitazione, che non genera superficie utile residenziale né carico insediativo; mentre un vano fuori terra con cucina, camera e servizio igienico è un ampliamento abitativo a tutti gli effetti, con superficie utile, nuovo volume e prospetti modificati che incidono sullo stato legittimo dell'immobile.

È questo salto, e non l'etichetta del singolo locale, a spostare l'intervento sull'art. 31, perché i 5,90 mq e i 14,75 mc dichiarati dalla stessa parte trasformano il manufatto interrato in un organismo edilizio nuovo e autonomo.

Per la stessa ragione cadono le vie di fuga consuete, dato che la tolleranza costruttiva, pur ampliata dal Salva Casa, vive di scostamenti minimi e non copre un ambiente abitativo mai previsto, e la pertinenza urbanistica richiede accessorietà e dimensioni contenute, incompatibili con un vano dotato di propria capacità d'uso.

Proprio la qualificazione come difformità sostanziale, e non come parziale, porta con sé una conseguenza che vale la pena mettere in fila, anche se la pronuncia non la sviluppa. Inquadro l'abuso nell'art. 31, con un organismo nuovo che crea superficie e volume, resta sbarrata la via dell'accertamento di compatibilità paesaggistica postuma, perché l'art. 167, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004 la esclude in radice per le opere che abbiano determinato nuove superfici o volumi.

Diverso sarebbe stato lo scenario qualificando le stesse opere come parziale difformità o variazione essenziale, perché allora si sarebbe aperta la strada dell'art. 36-bis del Testo Unico, introdotto dal Salva Casa, il cui comma 4 consente quell'accertamento anche in presenza di nuove superfici o volumi, in deroga al divieto generale del Codice. Una differenza tutt'altro che teorica, perché la sorte della sanatoria paesaggistica dipende dal tipo di abuso riconosciuto.

C'è poi un risvolto che ogni tecnico dovrebbe annotare, perché la relazione di parte, redatta per ottenere la sanatoria, è diventata la prova più solida dell'abuso, a riprova di quanto conti la coerenza tra ciò che si dichiara nelle istanze e ciò che si sostiene in giudizio. Sul vincolo paesaggistico, infine, la verifica dello stato dei luoghi non può basarsi sull'apparenza, perché un torrente in secca resta giuridicamente tale finché non interviene un declassamento formale.

### **Conclusione: demolizione confermata e spese a carico dell'appellante**

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto integralmente l'appello confermando l'ordine di demolizione che ne esce dunque rafforzato nei due gradi di giudizio.

Le ricadute pratiche sono di immediata lettura per chi opera nel settore. Un titolo mai inibito non mette al riparo opere diverse da quelle autorizzate, e gli adempimenti formali dell'amministrazione, dal deposito sismico al collaudo, non valgono come avallo della conformità. L'affidamento del privato non nasce dal tempo trascorso ma da una condotta che attesti la legittimità dell'opera, qui del tutto assente. Anche la leva del Salva Casa va maneggiata con realismo, perché una domanda ai sensi dell'art. 36-bis non sospende il giudizio sull'ordine già adottato e segue un binario distinto, mentre l'incremento di superficie e volume tiene l'intervento fuori dalla compatibilità postuma nel regime ordinario dell'art. 167. Resta la lezione di metodo sulla coerenza tra lo stato legittimo dell'immobile, i titoli che lo sorreggono e ciò che si chiede in sanatoria.