# Movimenti di terra abusivi, si può perdere il terreno?

*Un nuovo vigneto con strade, drenaggi, terrazzamenti e un muro di sostegno realizzati senza titolo in area vincolata può costare la proprietà del fondo se l'ordine di ripristino resta ineseguito? Il Consiglio di Stato (sentenza n. 8444/2026) si è misurato con l'acquisizione gratuita prevista dall'art. 31 del Testo Unico Edilizia per i movimenti di terra privi di volumetria, con il confine tra edilizia libera in zona agricola e nuova costruzione, con la misura dell'area in gioco e con il peso di un divieto di lavori imposto dalla Regione.*

di Redazione tecnica – 26.11.2026

Chi esegue movimenti di terra abusivi rischia di perdere il terreno anche senza aver costruito nulla? Un nuovo vigneto con strade, drenaggi e muri di sostegno rientra ancora nell'edilizia libera? Se il ripristino non arriva nei termini, che cosa si perde?

Chi pensa all'abuso edilizio immagina un volume in più, e per questo i **movimenti di terra abusivi** sono spesso trattati come un problema minore. Il guaio nasce quando sbancamenti e riporti cambiano il profilo di un versante senza costruire un metro cubo, e ci si chiede che cosa il Comune possa ordinare e acquisire. Con questo confine si misura il Consiglio di Stato nella sentenza n. 8444 del 19 novembre 2026, chiamato a valutare l'acquisizione gratuita delle aree di un compendio agricolo trasformato senza titolo.

La questione riguarda chi lavora in zona agricola e chi deve vigilare, perché lì la linea tra cura del terreno e sua trasformazione è incerta. Restano da capire quale area entri in gioco senza un edificio e che peso abbia il divieto di lavori di un altro ente.

### Sbancamenti e nuovo vigneto in area vincolata: la vicenda

Al centro c'è un compendio agricolo di circa 130 ettari, interamente sottoposto a vincolo idrogeologico e in parte a vincolo paesaggistico e ad altre tutele d'area. Nel marzo 2022 un sopralluogo di Comune e Regione ha riscontrato, senza titolo, sbancamenti e riempimenti, l'eliminazione di aree boscate, un nuovo vigneto, viabilità nuova e allargata, ciglioni, terrazzamenti, drenaggi e un muro di sostegno in calcestruzzo, su circa 55.000 metri quadrati e con circa 12.000 metri cubi di materiale movimentato.

Nel settembre 2022 il Comune ha ordinato la rimessione in pristino entro centottanta giorni, elencando otto interventi, e a ottobre l'ufficio regionale competente per il vincolo idrogeologico ha chiesto un progetto di ripristino entro lo stesso termine, vietando nel frattempo i lavori e facendo salve le competenze comunali.

Il termine è scaduto senza interventi e senza il progetto, la proroga chiesta nell'aprile 2023 è stata respinta perché tardiva e a maggio il Comune ha irrogato la sanzione di 20.000 euro, accertando l'inottemperanza ai fini dell'acquisizione delle aree. Il ricorso, notificato nel luglio 2023, è stato dichiarato dal TAR Veneto (sentenza n. 514/2024) irricevibile contro l'ordinanza e respinto per il resto.

In appello il proprietario ha sostenuto la nullità dell'ordinanza, l'inapplicabilità dell'acquisizione a opere prive di superficie utile, la natura agricola dei lavori e l'impossibilità di adempiere per il divieto regionale. Ha poi negato che il mancato progetto bastasse per l'acquisizione, ha contestato l'indicazione delle aree per interi mappali e ha sollevato questioni di costituzionalità.

### Art. 31 del Testo Unico Edilizia e movimenti di terra: cosa prevede la legge

La disciplina di riferimento è l'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia). Il comma 2 impone di ingiungere al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando l'area da acquisire.

Per il comma 3, se il responsabile non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi entro novanta giorni, il bene, il sedime e l'area necessaria a opere analoghe sono acquisiti di diritto e gratuitamente dal Comune, entro dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita. Con il Decreto-Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), successivo ai fatti e non richiamato dalla sentenza, il termine è prorogabile fino a duecentoquaranta giorni, con atto motivato e solo nei casi di salute, bisogno o disagio socio-economico indicati dalla norma. L'accertamento dell'inottemperanza, notificato, è titolo per l'immissione nel possesso e la trascrizione (comma 4), e il comma 4-bis aggiunge una sanzione da 2.000 a 20.000 euro, sempre nella misura massima sulle aree dell'art. 27, comma 2, che richiama anche quelle a vincolo idrogeologico del R.D. n. 3267/1923.

Sulla qualificazione, l'art. 3, comma 1, lett. e), riconduce alla nuova costruzione, soggetta a permesso per l'art. 10, ogni trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non altrimenti classificata. L'art. 6, comma 1, lett. d), esonera invece da qualsiasi titolo «i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali», ma sempre nel rispetto degli strumenti urbanistici e delle normative di settore, comprese quelle idrogeologiche e paesaggistiche.

**Acquisizione gratuita senza edificio: i principi del Consiglio di Stato**

Il punto fermo da cui partono i giudici è che l'art. 31 non è ristretto agli organismi edilizi, nozione che compare solo nel comma 1 per definire la totale difformità, mentre la rubrica e i commi 2 e 3 parlano di interventi, di opere da rimuovere e di ripristino dei luoghi. Presupposto della norma è qualsiasi intervento soggetto a permesso di costruire ed eseguito senza titolo, e Palazzo Spada richiama l'Adunanza Plenaria (sentenza n. 14/2024), che vi ha ricondotto ogni opera idonea a incidere in modo significativo sull'assetto del territorio con una stabile trasformazione dei luoghi, compresi i movimenti di terra privi di volumetria.

L'applicazione discende dalla lettera della norma e il divieto di analogia resta estraneo all'ordine di ripristino, sanzione reale che colpisce anche il proprietario non responsabile. L'acquisizione è invece la conseguenza dell'inottemperanza, autonomo illecito omissivo di natura afflittiva, e questa natura, senza restringerne l'ambito oggettivo, ne richiede l'imputabilità, che presuppone la conoscenza dell'ordine e l'esigibilità della condotta. Spetta poi al destinatario, come ha affermato l'Adunanza Plenaria (sentenza n. 16/2023), dimostrare l'impossibilità di adempiere, mentre qui il proprietario è rimasto inerte per l'intero termine, doppio rispetto a quello ordinario.

Ai tecnici interessa l'oggetto dell'acquisizione, che secondo la stessa Plenaria del 2023 si produce già alla scadenza del termine. **Quando l'abuso consiste nella movimentazione e trasformazione del suolo, il bene abusivo coincide con la porzione di territorio trasformata, che ne costituisce anche l'area di sedime.** Il limite del decuplo riguarda soltanto l'area ulteriore, non è elemento costitutivo della fattispecie e si commisura all'estensione complessiva degli interventi anziché alla singola particella.

L'ordinanza, che descriveva opere, ragioni dell'abusività e aree, non è nulla e, impugnata fuori termine, è divenuta inoppugnabile, fissando la qualificazione degli abusi. Per questo la censura sulla natura agricola è anzitutto inammissibile, ma i giudici la respingono anche nel merito.

Per i giudici l'art. 6 copre le modificazioni del suolo connesse alla normale conduzione del fondo, con richiamo al Consiglio di Stato (sentenza n. 41/2021), mentre gli interventi che trasformano il territorio in modo significativo e permanente sono nuove costruzioni soggette a permesso. La valutazione va condotta sull'intervento nel suo complesso (sentenza n. 463/2026), specie in area vincolata, e così l'insieme delle opere integra una trasformazione permanente che richiedeva il permesso di costruire.

Quanto all'inottemperanza, il divieto regionale toccava solo gli interventi rilevanti per il vincolo idrogeologico e forestale, non impediva per esempio la demolizione del muro e, per il resto, dipendeva da un progetto che il proprietario doveva presentare entro lo stesso termine. L'acquisizione, del resto, consegue alla mancata esecuzione dell'ordine, e il progetto era anzi l'adempimento necessario per eseguirlo nel rispetto del vincolo. Sulla proroga, i giudici ricordano con la Plenaria che può essere accordata solo se chiesta prima della scadenza, dimostrando la volontà di adempiere e obiettive ragioni ostative.

Manifestamente infondate, infine, le questioni di costituzionalità, anche perché la confisca urbanistica esaminata dalla giurisprudenza europea è quella disposta dal giudice penale per la lottizzazione abusiva, come osservato dal Consiglio di Stato (sentenza n. 5431/2026).

**Movimenti di terra in zona agricola e permesso di costruire: cosa deve verificare il tecnico**

Tecnicamente conta la perimetrazione. Per commisurare il decuplo i giudici usano il rilievo GPS regionale sovrapposto alle ortofoto, che delimita circa 3,5 ettari di intervento, e ritengono inidonea la stima di parte, costruita su un estratto catastale anteriore ai lavori e privo di misure, che delimita la proprietà e non l'area trasformata.

I giudici ricordano poi che, quando le aree sono già indicate nell'ordinanza, le contestazioni sulla loro estensione vanno proposte impugnando quest'ultima, per cui rilievi e misure servono subito.

Sul piano sistematico, la pronuncia va letta accanto a quella sul varco carrabile con movimenti di terra in area vincolata, dove una rampa di circa 30 metri quadrati con circa 30 metri cubi di terra è rimasta fuori dalla nuova costruzione. Il metodo è la valutazione unitaria, già incontrata a proposito del divieto di scomporre gli abusi in zona vincolata, e a separare i due esiti sono soprattutto scala e funzione delle opere.

Prima dei lavori conviene quindi valutare l'intero progetto e, se il versante cambia in modo stabile e non marginale, chiedere il permesso di costruire e i titoli dei vincoli.

**Movimenti di terra abusivi e perdita del terreno: le conclusioni operative**

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello e confermato la sentenza del TAR Veneto.

Per i tecnici l'idea che, senza volume, la repressione si fermi al ripristino esce ridimensionata, perché una trasformazione stabile del suolo eseguita senza permesso segue lo stesso percorso di un fabbricato abusivo.

La decisione si colloca nel solco delle Plenarie del 2023 e del 2024 e ne trae la conseguenza più netta per il territorio agricolo e vincolato, dove il suolo modellato senza titolo smette di essere lo sfondo dell'abuso e ne diventa l'oggetto, fino a essere acquisito gratuitamente.

**Movimenti di terra abusivi e acquisizione gratuita: le domande più frequenti**

**L'acquisizione gratuita vale anche per i movimenti di terra senza volumetria?**

Sì, se si tratta di interventi che richiedevano il permesso di costruire. Secondo il Consiglio di Stato (sentenza n. 8444/2026), quando l'ordine di ripristino resta ineseguito nel termine per causa imputabile al destinatario, il bene acquisito coincide con la porzione di territorio trasformata, che ne costituisce anche l'area di sedime, e il limite del decuplo riguarda soltanto l'eventuale area ulteriore.

**I movimenti di terra in zona agricola sono sempre edilizia libera?**

No. L'art. 6, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380/2001 esonera dal titolo, nel rispetto delle normative di settore, solo i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola, e per il Consiglio di Stato (sentenza n. 8444/2026) gli interventi che trasformano il territorio in modo significativo e permanente sono nuove costruzioni soggette a permesso di costruire, da valutare nel loro insieme.

**Si può chiedere la proroga del termine per il ripristino dopo la scadenza?**

No, secondo il Consiglio di Stato (sentenza n. 8444/2026), che richiamando l'Adunanza Plenaria ricorda che la proroga va chiesta prima della scadenza, dimostrando la volontà di adempiere e obiettive ragioni ostative. La proroga fino a duecentoquaranta giorni introdotta nell'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380/2001 dal Decreto Salva Casa vale solo per serie e comprovate esigenze di salute dei residenti nell'immobile, assoluto bisogno o gravi situazioni di disagio socio-economico che rendano inesigibile il termine.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*