

Muro di contenimento abusivo: perché non è una pertinenza e quando va demolito

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 178/2026) chiarisce quando un muro di contenimento integra una nuova costruzione e perché non è ammessa la sanzione pecuniaria alternativa

di [Redazione tecnica](#) – 14.01.2026

Quando un **muro di contenimento** può essere considerato una **pertinenza edilizia** e quando, invece, integra una vera e propria **nuova costruzione**? È sufficiente la funzione di servizio rispetto a un **edificio esistente** per escludere il **permesso di costruire** oppure occorre valutare l'**impatto reale** dell'opera sulla **configurazione dell'area**? E, in caso di **intervento realizzato senza titolo**, esistono margini per evitare la **demolizione** attraverso la **sanzione pecuniaria alternativa** o si tratta di una strada preclusa?

Questioni tutt'altro che marginali, che emergono con frequenza nella gestione degli **interventi sulle aree esterne** e nelle **sistemazioni del terreno**. Ambiti in cui la qualificazione dell'opera come **pertinenza** viene spesso utilizzata in modo estensivo, salvo poi scontrarsi con un orientamento **giurisprudenziale** sempre più rigoroso.

Muro di contenimento abusivo: quando il Consiglio di Stato esclude la pertinenza

Su questi temi è intervenuto il **Consiglio di Stato** con la **sentenza n. 178 dell'8 gennaio 2026**, chiarendo quando un **muro di contenimento** non può essere degradato a **opera accessoria** e quando, invece, assume piena **rilevanza urbanistico-edilizia**, con conseguenze **sanzionatorie** difficilmente eludibili.

La vicenda prende avvio dalla realizzazione di un **muro di contenimento**, eseguito in assenza di **titolo edilizio**, a servizio di un'area **esterna pertinenziale** di un **fabbricato esistente**. Il proprietario aveva ricondotto l'intervento a una funzione meramente **accessoria**, sostenendo che l'opera fosse finalizzata alla **sistemazione** e alla **messa in sicurezza del terreno**, senza incidere in modo autonomo sull'**assetto edilizio**.

Secondo questa impostazione, il muro avrebbe dovuto essere qualificato come **pertinenza urbanistica**, con conseguente esclusione del **permesso di costruire** e, in caso di contestazione, possibilità di accedere a un **regime sanzionatorio** meno rigoroso, previsto dagli articoli **33, comma 2**, e **34, comma 2**, del **d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)**.

L'amministrazione ha invece seguito una lettura opposta. Il muro di contenimento non è stato considerato un'opera di **modesta entità** o una semplice **sistemazione esterna**, ma un **manufatto** dotato di **autonoma consistenza edilizia**, capace di incidere in modo stabile sulla **conformazione del terreno** e sull'**organizzazione spaziale dell'area**. In particolare, la **funzione strutturale** di contenimento e l'**impatto sull'assetto altimetrico** hanno condotto a qualificare l'intervento come **nuova costruzione**.

Su queste basi è stata adottata l'**ordinanza di demolizione**, escludendo sin dall'origine la possibilità di applicare una **sanzione pecuniaria alternativa**. Da qui il **contenzioso**, dapprima in **primo grado** e poi dinanzi al **Consiglio di Stato**, incentrato sulla corretta **qualificazione dell'opera** e sulla legittimità del **regime sanzionatorio** applicato.

Quadro normativo di riferimento

Il ragionamento del **Consiglio di Stato** si innesta sulle definizioni e sul **sistema repressivo** delineati dal **d.P.R. n. 380/2001**.

L'art. **3** del **Testo Unico Edilizia** individua nella **nuova costruzione** la categoria residuale che ricomprende tutti gli **interventi di trasformazione edilizia e urbanistica** non riconducibili alle ipotesi **conservative** o di **minima incidenza**. Si tratta di una definizione volutamente **ampia**, che lascia poco spazio a letture riduttive, soprattutto quando l'opera comporta una **modifica stabile dello stato dei luoghi**.

Sul piano **sanzionatorio**, gli artt. **31** e **33** fissano la **demolizione** come regola per le **nuove costruzioni** realizzate in assenza di **permesso di costruire**, mentre l'art. **34** riguarda le ipotesi di **parziale difformità**. Se

è vero che, in presenza dei presupposti di legge, gli artt. **33** e **34** consentono la sostituzione della demolizione con una **sanzione pecuniaria**, è altrettanto vero che all'ordine di demolizione adottato ai sensi dell'art. **31** non è prevista alcuna alternativa.

È in questo quadro che si colloca la nozione di **pertinenza urbanistica**, elaborata dalla **giurisprudenza** su presupposti ben più rigorosi rispetto a quelli **civilistici**. In ambito **edilizio** non assume rilievo decisivo il semplice rapporto di **accessorietà funzionale** con l'immobile principale, quanto piuttosto l'**incidenza dell'opera sull'assetto complessivo dell'area**.

La pertinenza urbanistica è ammessa solo quando l'intervento risulti **oggettivamente modesto**, privo di **autonomia funzionale** e incapace di determinare un apprezzabile **carico urbanistico**. In mancanza di questi requisiti, anche opere che sotto il profilo civilistico potrebbero apparire accessorie ricadono nella categoria della **nuova costruzione**, ai sensi dell'art. **3, comma 1, lett. e)**, del **d.P.R. n. 380/2001**.

È su questo **approccio sostanziale**, centrato sugli **effetti urbanistici concreti** e non sulla **qualificazione formale** dell'intervento, che si innesta il ragionamento del **Consiglio di Stato** nella decisione in esame.

Principi espressi dal Consiglio di Stato

La sentenza si inserisce in un **orientamento** ormai ben tracciato, che muove direttamente dalle definizioni del **d.P.R. n. 380/2001**. In materia **edilizia**, la pertinenza urbanistica non è una categoria **elastica**, né può essere ricostruita a partire dal solo rapporto **funzionale** con l'edificio principale. È, piuttosto, un'ipotesi **residuale**, da interpretare con cautela.

Un'opera può essere considerata pertinenziale solo quando resta priva di una propria **autonomia edilizia e urbanistica**, cioè quando non determina una **trasformazione del territorio** riconducibile alla **nuova costruzione** di cui all'art. **3** del **Testo Unico**. Non basta che l'intervento sia "a servizio" del fabbricato: ciò che conta è che non produca **effetti apprezzabili** sulla **configurazione dei luoghi**.

Da qui discende una lettura rigorosa della pertinenza, limitata a opere di **modesta entità**, senza **volumetria significativa**, incapaci di incidere sul **carico urbanistico** e tali da non alterare in modo stabile la **conformazione dell'area**. Quando questi elementi vengono meno, la qualificazione cambia e l'intervento esce dall'area delle pertinenze per rientrare in quella della **nuova costruzione**.

Analisi della sentenza

Muovendo da questi presupposti, il **Consiglio di Stato** ha esaminato il muro di contenimento per quello che era realmente, senza fermarsi alla funzione dichiarata dal **proprietario**. L'attenzione si è concentrata sulle **caratteristiche concrete dell'opera** e sugli **effetti prodotti sull'area**, mettendo in secondo piano l'etichetta di intervento "accessorio" che le era stata attribuita.

Il muro, per **dimensioni** e **funzione**, non è stato ritenuto una semplice **sistemazione esterna**. La sua **funzione strutturale** di contenimento del terreno e l'incidenza sull'**assetto altimetrico** hanno evidenziato una **trasformazione stabile** della configurazione dell'area, tale da attribuire all'opera una propria **autonomia edilizia**. È questo elemento, più di ogni altro, a segnare il passaggio dalla **pertinenza** alla **nuova costruzione**.

In questo senso, il Collegio ha chiarito che il collegamento **funzionale** con il fabbricato principale non è sufficiente a degradare l'intervento a opera pertinenziale. Quando un **manufatto** incide in modo permanente sulla **conformazione del terreno** e sull'**organizzazione spaziale dell'area**, la qualificazione come nuova costruzione rappresenta una conseguenza coerente con le definizioni del **Testo Unico Edilizia**.

Da tale qualificazione discende, senza salti logici, anche il **regime sanzionatorio** applicabile. Trattandosi di una nuova costruzione realizzata in assenza di **permesso di costruire**, il Consiglio di Stato ha ritenuto corretta l'adozione dell'**ordinanza di demolizione** ai sensi dell'art. **31** del **d.P.R. n. 380/2001**, escludendo la possibilità di ricorrere alla **sanzione pecuniaria**. Quest'ultima resta infatti confinata alle ipotesi **tipizzate dal legislatore** e non può essere utilizzata come strumento di compensazione in presenza di un **abuso edilizio maggiore**.

Conclusioni operative

La nuova sentenza del Consiglio di Stato si inserisce in un quadro **giurisprudenziale** ormai stabile, ma continua a essere particolarmente significativa perché intercetta una delle aree più delicate della **pratica edilizia**: gli interventi sulle **sistemazioni esterne** e sulla **conformazione del terreno**. Il caso del muro di contenimento lo mostra con chiarezza. Non è la **funzione dichiarata** dell'opera a orientarne la qualificazione, ma ciò che essa produce in concreto sulla **configurazione dell'area**.

Quando un intervento assume una **funzione strutturale**, modifica stabilmente il **profilo altimetrico** e incide sull'**organizzazione spaziale del lotto**, la riconduzione alla **pertinenza** diventa difficilmente sostenibile. In queste situazioni, la qualificazione come **nuova costruzione** non è il frutto di una lettura rigida, ma l'esito naturale delle definizioni del **Testo Unico Edilizia**.

Su questo piano si colloca anche il tema delle **sanzioni**. Una volta accertata la natura di nuova costruzione realizzata in assenza di **titolo edilizio**, la **demolizione** non rappresenta una scelta discrezionale dell'amministrazione, ma la conseguenza ordinaria imposta dall'art. **31 del d.P.R. n. 380/2001**. Le **sanzioni pecuniarie alternative** restano strumenti **eccezionali**, utilizzabili solo nei casi espressamente previsti dal legislatore.

La pronuncia conferma, in definitiva, che proprio gli interventi spesso percepiti come **secondari** o **accessori** sono quelli che espongono ai maggiori **rischi edilizi**. È qui che il confine tra **pertinenza** e **nuova costruzione** deve essere tracciato con maggiore attenzione, perché, una volta superato, gli effetti dell'**accertamento dell'abuso** non sono più rimessi alla discrezionalità dell'interprete.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*