

Permesso di costruire annullato: le opere possono essere riutilizzate in un nuovo progetto?

Il Consiglio di Stato esamina gli effetti dell'annullamento del titolo e il rapporto tra riutilizzo delle opere, ripristino e fiscalizzazione ai sensi dell'art. 38 del d.P.R. n. 380/2001

di [Redazione tecnica](#) – 27.07.2026

Che cosa accade alle opere realizzate sulla base di un **permesso di costruire successivamente annullato** dal giudice amministrativo? È possibile presentare un nuovo progetto che recuperi le fondazioni e le strutture già eseguite oppure, prima di ottenere un altro titolo edilizio, occorre definire la sorte di quelle opere attraverso il ripristino dei luoghi o l'applicazione della sanzione pecuniaria prevista dall'**art. 38 del d.P.R. n. 380/2001**?

Una nuova domanda di permesso di costruire può rappresentare lo strumento attraverso cui superare gli effetti dell'annullamento oppure il nuovo procedimento resta condizionato dalla **situazione urbanistico-edilizia** determinatasi dopo la caducazione del titolo originario?

Con la **sentenza del 23 luglio 2026, n. 6031**, il **Consiglio di Stato** ha affrontato questi interrogativi esaminando una vicenda nella quale **due permessi di costruire sono stati annullati** in sede giurisdizionale e il progetto successivamente presentato ha previsto il recupero delle fondazioni e delle opere già realizzate.

La decisione non riguarda, quindi, soltanto gli effetti dell'annullamento del titolo edilizio, ma anche la possibilità di utilizzare le opere rimaste sul posto come **presupposto di un nuovo intervento**, quando la loro sorte non sia stata ancora definita attraverso i procedimenti previsti dal Testo Unico Edilizia.

Permesso di costruire annullato: cosa accade alle opere già realizzate

Il caso riguarda un intervento di **ristrutturazione e sostituzione edilizia** relativo a un immobile destinato ad attività commerciale o di ristorazione. Un primo permesso di costruire, che autorizzava anche il rialzamento dell'edificio, è stato annullato dal TAR perché la disciplina urbanistica comunale non consentiva la **sopraelevazione** nell'area interessata.

Nelle more dell'appello è stato presentato un secondo progetto, ridimensionato rispetto al precedente, ma anche il nuovo titolo è stato impugnato e annullato. Il Consiglio di Stato ha confermato la decisione, rilevando, con riferimento al secondo permesso, che il **mutamento di destinazione d'uso del piano terreno** era vietato dal Piano strutturale comunale, salvo che l'intervento ricadesse in un ambito periferico o di margine urbano, circostanza che il provvedimento non aveva dimostrato.

La nuova domanda e il recupero delle fondazioni esistenti

Dopo l'annullamento dei due titoli è stata presentata una nuova domanda di permesso di costruire, riferita a un progetto ancora modificato, che prevedeva il **recupero delle fondazioni e delle opere già realizzate**.

Il Comune ha ritenuto la domanda irricevibile e comunque non accoglibile, osservando che quelle opere, dopo l'annullamento dei permessi, non potevano essere riutilizzate senza averne prima definito la sorte attraverso il **ripristino** oppure, ricorrendone le condizioni, mediante la **fiscalizzazione** prevista dall'art. 38 del d.P.R. n. 380/2001.

Il diniego richiamava anche il contrasto con una variante al Piano Operativo. Gli interessati hanno quindi sostenuto che il secondo titolo fosse stato annullato per un **vizio soltanto formale** e che la nuova domanda potesse essere esaminata anche senza la preventiva demolizione o fiscalizzazione delle opere, eventualmente subordinando il rilascio del permesso a specifiche prescrizioni.

Permesso di costruire annullato: cosa prevede l'art. 38 del d.P.R. n. 380/2001

Per comprendere la decisione occorre partire dall'art. 38 del d.P.R. n. 380/2001, che disciplina gli interventi eseguiti sulla base di un permesso di costruire successivamente annullato.

La disposizione riguarda una situazione diversa da quella dell'abuso realizzato fin dall'origine senza titolo, perché le opere sono state eseguite sulla base di un provvedimento efficace, eliminato soltanto in un

momento successivo in sede amministrativa o giurisdizionale. L'annullamento impone quindi al Comune di stabilire quale sorte debba essere riservata all'intervento.

Il primo passaggio consiste nella verifica della possibilità di **rimuovere i vizi delle procedure amministrative**, attraverso una nuova attività istruttoria o procedimentale. Quando ciò non sia possibile, deve essere valutata la **restituzione in pristino**; soltanto se anche il ripristino risulti impraticabile, sulla base di una motivata valutazione, può essere applicata una sanzione pecuniaria pari al **valore venale delle opere o delle parti abusivamente eseguite**.

L'integrale pagamento della sanzione produce i medesimi effetti del **permesso di costruire in sanatoria** previsto dall'art. 36 del Testo Unico Edilizia.

La fiscalizzazione non opera, dunque, automaticamente e non costituisce una scelta rimessa al proprietario, ma rappresenta l'esito di una valutazione dell'amministrazione, chiamata a verificare prima la possibilità di correggere il procedimento e di ripristinare lo stato dei luoghi.

La differenza tra vizi formali e vizi sostanziali

Secondo gli appellanti, almeno il secondo titolo sarebbe stato annullato per un vizio meramente formale, consistente nella mancata motivazione circa la collocazione dell'intervento in un ambito periferico o di margine urbano.

Da questa qualificazione sarebbe derivata, nella loro prospettiva, la possibilità di rimuovere il vizio attraverso una nuova istruttoria e una nuova valutazione comunale, senza procedere preliminarmente alla demolizione delle opere.

Il Consiglio di Stato non ha condiviso questa ricostruzione, ritenendo che i precedenti titoli fossero stati annullati per **vizi di natura sostanziale**. Il primo permesso aveva infatti autorizzato una sopraelevazione vietata dalla disciplina urbanistica applicabile, mentre il secondo aveva assentito un mutamento di destinazione d'uso che la pianificazione comunale vietava in via ordinaria e consentiva soltanto in particolari ambiti territoriali.

La mancata dimostrazione della collocazione dell'intervento in un ambito periferico o di margine urbano non rappresentava, quindi, una semplice omissione formale rispetto a un'opera già assentibile, ma investiva il **presupposto necessario per derogare al divieto urbanistico**.

Per questa ragione i vizi non potevano essere superati attraverso una semplice riedizione del procedimento riferita agli stessi titoli, né la nuova domanda poteva prescindere dalla sorte delle opere eseguite sulla loro base.

Opere divenute abusive: perché il nuovo permesso non ne consente il riutilizzo

Dopo l'annullamento dei titoli, le fondazioni e le altre opere eseguite erano divenute **abusive** e non potevano, fino alla definizione della loro posizione, costituire il presupposto per il rilascio di un nuovo permesso di costruire.

Il progetto successivamente presentato ne prevedeva, invece, il recupero e il riutilizzo, sebbene al momento della domanda e delle comunicazioni comunali non fosse ancora intervenuta la restituzione in pristino.

Il Consiglio di Stato ha quindi ritenuto legittima la ragione del diniego fondata sull'impossibilità di utilizzare quelle opere come base del nuovo intervento senza avere prima definito gli **effetti prodotti dall'annullamento dei titoli precedenti**.

La nuova istanza non può, in altri termini, sostituire il procedimento previsto dall'art. 38 del d.P.R. n. 380/2001, perché il rilascio di un altro permesso non attribuisce, da solo, legittimità alle opere rimaste prive del titolo sul quale erano state realizzate.

Prima di assumerle come consistenza esistente sulla quale fondare un nuovo progetto, occorre stabilire se debbano essere rimosse, se i vizi possano essere eliminati oppure se sussistano le condizioni per l'applicazione della sanzione pecuniaria.

È dunque la **sequenza procedimentale** ad assumere rilievo: la situazione derivante dall'annullamento deve essere definita prima che le opere possano essere utilizzate nell'ambito di una nuova trasformazione edilizia.

Fiscalizzazione parziale delle opere: quando può essere applicata

La presenza di vizi sostanziali non comporta sempre e necessariamente la demolizione integrale di tutte le opere realizzate. Il Consiglio di Stato ha infatti richiamato la determinazione del 27 marzo 2025, intervenuta a distanza di oltre tre anni dalla nuova domanda di permesso di costruire, con la quale il Comune ha stabilito di non procedere alla demolizione di una parte delle opere abusive e di applicare, limitatamente a queste, la **sanzione pecuniaria prevista dall'art. 38**.

Questo provvedimento non modifica, tuttavia, la valutazione sulla legittimità del diniego, poiché, al momento della presentazione della domanda e delle comunicazioni comunali, gli interessati non avevano ancora restituito i luoghi in pristino e non era ancora intervenuta la **fiscalizzazione parziale**.

Ai fini della decisione rileva, quindi, la situazione esistente quando il Comune ha esaminato la nuova domanda: le opere non avevano ancora ricevuto una definizione giuridica che ne consentisse il riutilizzo e la successiva determinazione comunale non incideva sulla legittimità del diniego adottato in precedenza.

La fiscalizzazione parziale conferma, semmai, che la valutazione richiesta dall'art. 38 può riguardare anche **singole parti dell'intervento** e che l'amministrazione deve distinguere le opere da demolire da quelle eventualmente conservabili, sulla base di un'istruttoria riferita alla specifica situazione.

Permesso annullato e nuovo progetto: la decisione del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato ha **respinto l'appello**, ritenendo legittimo il diniego fondato sulla mancata demolizione o fiscalizzazione delle opere realizzate in forza dei titoli annullati. Poiché il provvedimento comunale era sorretto da più ragioni autonome, il Collegio ha considerato sufficiente la legittimità di questa motivazione e ha dichiarato **improcedibili i restanti motivi**.

La presentazione di un nuovo progetto non elimina, dunque, gli effetti dell'annullamento del precedente permesso di costruire e non consente di utilizzare automaticamente le opere già realizzate come base del nuovo intervento. Prima occorre definirne la sorte ai sensi dell'art. 38 del d.P.R. n. 380/2001, verificando se i vizi possano essere rimossi, se sia necessario il ripristino oppure se ricorrano le condizioni per la fiscalizzazione, anche limitatamente a una parte delle opere.

La demolizione non rappresenta necessariamente l'unico esito, ma un nuovo permesso di costruire non può sostituire la **preventiva definizione della sorte delle opere** rimaste sul posto.

Per il tecnico, la verifica non può fermarsi alla conformità del nuovo intervento, ma deve riguardare anche la **legittimità della consistenza edilizia esistente**, mentre all'amministrazione spetta distinguere tra vizi eliminabili e contrasti sostanziali con la pianificazione, individuando la soluzione applicabile al caso esaminato.