

Ricostruzione e stato legittimo: quando il vincolo sopravvenuto non basta a bloccare l'intervento

Quando un manufatto presenta parti abusive, l'amministrazione non può negare la ricostruzione della parte legittima: decisivi stato legittimo, istruttoria paesaggistica autonoma e corretta lettura del giudicato

di [Redazione tecnica](#) – 22.04.2026

Dopo la distruzione accidentale di un manufatto, un vincolo sopravvenuto può impedire la **fedele ricostruzione** di ciò che era già legittimamente esistente, se un precedente giudizio abbia accertato l'abusività di altre opere? E ancora, la **Soprintendenza** può eventualmente limitarsi a recepire il parere urbanistico negativo del Comune, oppure deve svolgere una autonoma istruttoria paesaggistica?

Sono queste le domande - tutte riconducibili al concetto di stato legittimo e alla verifica della corrispondenza tra opere e titolo edilizio - affrontate dal **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 17 aprile 2026, n. 3028**, respingendo l'appello di una Soprintendenza contro la sentenza del TAR con la quale era stata considerata pienamente assentita la ricostruzione di un **dehors**.

Ricostruzione immobile: il ruolo dello stato legittimo

La controversia riguardava un manufatto, composto da una **pedana in legno** e da una **struttura di copertura** a servizio di un ristorante, realizzato e modificato nel tempo sulla base di diversi titoli edilizi, paesaggistici e concessori.

Nel 2017 un incendio aveva distrutto il dehors e danneggiato il vano in muratura. A seguito dell'evento, era stato presentato un primo progetto di ricostruzione che prevedeva un organismo chiuso lateralmente. Questo intervento, inizialmente assentito, era stato poi annullato dall'Amministrazione comunale in autotutela e definitivamente bocciato anche in sede giurisdizionale.

Successivamente, nelle more di quel giudizio, era stata presentata una nuova istanza con un'impostazione diversa, tornando alla **struttura aperta** ed eliminando proprio le chiusure laterali già ritenute abusive.

Nonostante questa modifica, il Comune aveva espresso parere negativo, sostenendo una difformità della tettoia del dehors rispetto ai titoli pregressi. La società aveva quindi nuovamente adeguato il progetto, riportando le dimensioni a quelle originarie, ma la non conformità urbanistica era stata comunque ribadita. Su queste valutazioni si era anche innestato il diniego della Soprintendenza, che aveva assentito solo il recupero del vano in muratura, negando invece la ricostruzione del dehors e della pedana.

Il contenzioso si era concluso vittoriosamente per il proprietario. In particolare, il TAR aveva accolto il ricorso sulla base di questi presupposti:

- aveva distinto tra il progetto già bocciato e quello nuovo, qualificando quest'ultimo come **ricostruzione della parte legittima del manufatto** e non come riproposizione dell'intervento precedente;
- aveva escluso che il vincolo sopravvenuto potesse impedire la ricostruzione di una situazione già legittima;
- aveva rilevato, infine, che il diniego paesaggistico non fosse frutto di una **valutazione autonoma**, ma del recepimento delle valutazioni urbanistiche del Comune.

Ne è derivato l'appello da parte della Soprintendenza, secondo la quale il precedente giudicato aveva già accertato l'abusività della struttura, il vincolo sopravvenuto impediva comunque la ricostruzione e il parere paesaggistico era stato espresso in modo autonomo.

In sostanza, l'Autorità preposta al vincolo ha cercato di ricondurre la nuova istanza all'interno della precedente vicenda, ritenendo che il giudicato e il vincolo fossero già sufficienti a precludere ogni intervento.

Lo stato legittimo nel Testo Unico Edilizia

La sentenza ruota intorno a un presupposto di fatto che l'amministrazione ha errato sin dall'origine, qualificando come abusivo un intervento di ricostruzione che, nella parte effettivamente oggetto della domanda, coincideva invece con una **presistenza legittimamente assentita**.

Da questo errore discende l'intera illegittimità del diniego, perché è venuta meno la corretta individuazione dello **stato giuridico dell'immobile**, che rappresenta il punto di partenza di qualsiasi valutazione urbanistico-edilizia.

La ricostruzione dello stato dei luoghi deve passare attraverso un'analisi puntuale della sequenza dei titoli che hanno interessato il manufatto nel tempo, distinguendo tra le parti assistite da legittimazione e quelle eventualmente prive di titolo. **È proprio questa operazione ricostruttiva che consente di evitare letture "totalizzanti" dell'abusività.**

In particolare, l'art. 9-bis, comma 1-bis del **d.P.R. n. 380/2001** chiarisce che lo **stato legittimo dell'immobile** è quello risultante dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quelli successivi che hanno disciplinato interventi sull'intero immobile o su singole parti. Questo significa che l'amministrazione, prima ancora di valutare la conformità di un nuovo intervento, è tenuta a ricostruire correttamente il quadro dei titoli esistenti, evitando di estendere in modo improprio l'eventuale abusività di alcune componenti all'intero organismo edilizio.

Sul versante paesaggistico, viene in rilievo il **d.P.R. n. 31/2017**, che disciplina gli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o soggetti a procedimento semplificato, ma soprattutto ribadisce un principio di fondo: la **valutazione paesaggistica deve essere autonoma, specifica e riferita all'intervento concreto**. Non può, quindi, essere costruita in via derivata su presupposti urbanistici non corretti, né può prescindere dalla reale consistenza legittima del manufatto.

In questa prospettiva, l'errore sull'inquadramento urbanistico si riflette inevitabilmente anche sulla valutazione paesaggistica, determinando un **vizio a catena** che incide sull'intero procedimento.

L'analisi del Consiglio di Stato: la qualificazione dell'intervento e l'errore dell'Amministrazione

Analizzando il caso specifico, Palazzo Spada ha affermato che il TAR aveva correttamente qualificato l'istanza del privato come domanda relativa alla **fedele ricostruzione della struttura preesistente**, limitata alla pedana e alla tettoia aperta su tutti i lati, così come assentite dai titoli precedentemente rilasciati e mai rimosse in autotutela.

La società, con la nuova istanza, non aveva chiesto di ricostruire le chiusure laterali, già ritenute abusive dalla precedente sentenza, di conseguenza richiamata erroneamente ai fini della nuova controversia.

In questo modo, il Consiglio di Stato ha imposto una **distinzione netta tra la parte dell'opera già accertata come abusiva e quella, invece, assistita da titoli progressi**, escludendo qualsiasi lettura estensiva del giudicato.

Non solo: il Consiglio di Stato ha osservato che il Comune, anche dopo le modifiche progettuali, ha continuato a sostenere una difformità planimetrica che però non trovava riscontro negli elaborati grafici, come rilevato in concreto dal TAR.

Ciò a dimostrazione del fatto che, quando l'amministrazione fonda il diniego su una pretesa difformità dimensionale, il **confronto puntuale tra elaborati progettuali e titoli edilizi progressi** può diventare il cuore del contenzioso.

Vincolo sopravvenuto e limiti alla ricostruzione

Allo stesso modo, in riferimento al vincolo di tutela indiretta, il Consiglio ha riconosciuto che esso vietava variazioni volumetriche e di superficie utile nelle aree già edificate, ma non precludeva la fedele ricostruzione di manufatti legittimamente preesistenti.

Peraltro, l'amministrazione non aveva neppure indicato una specifica **lesione del bene paesaggistico in relazione al caso concreto** e la stessa Soprintendenza, nel parere precedente, aveva ritenuto ammissibile la ricostruzione del dehors proprio in quanto ricostruzione dello stato preesistente all'apposizione del vincolo.

Da qui la conclusione secondo cui il vincolo non poteva essere utilizzato in modo retroattivo per impedire la ricostruzione di ciò che era già legittimamente esistente prima della sua adozione.

Esso non è irrilevante in assoluto, ma non può cancellare ex post la possibilità di ricostruire fedelmente una consistenza edilizia già legittima, salvo che vi siano **ragioni ostative specifiche e puntualmente motivate**.

Autonomia della valutazione paesaggistica

Infine, il parere negativo della Soprintendenza risultava fondato esclusivamente sulle valutazioni del Comune, poi rivelatesi erronee alla luce della documentazione in atti.

Secondo il giudice, la Soprintendenza non aveva svolto una propria istruttoria paesaggistica autonoma, ma si era limitata a recepire le affermazioni comunali circa la pretesa difformità del progetto rispetto ai titoli pregressi. Ed è proprio per questo che il TAR aveva correttamente ravvisato un **travisamento dei presupposti**.

In materia paesaggistica, il Collegio ha ricordato che la Soprintendenza non può limitarsi a fare propria una valutazione urbanistica comunale, ma deve **verificare autonomamente** il quadro dei titoli, la consistenza legittima preesistente e la compatibilità paesaggistica dell'intervento richiesto.

Conclusioni

L'appello è stato quindi respinto, confermando la piena legittimità della **ricostruzione fedele del dehors**, manufatto assentito prima dell'apposizione del vincolo.

La sentenza lascia alcune indicazioni molto chiare. In primo luogo, quando un manufatto preesistente è composto da parti legittime e parti abusive, l'amministrazione non può utilizzare l'abusività di alcune componenti per negare in blocco la ricostruzione delle sole parti legittime. Una simile operazione finisce per alterare la reale consistenza giuridica dell'immobile e conduce inevitabilmente a un **vizio del procedimento**.

Inoltre, il vincolo sopravvenuto non può essere interpretato nel senso di impedire la fedele ricostruzione di ciò che era già legittimamente esistente, salvo la presenza di **specifiche e puntuali ragioni ostative**.

Infine, sul piano procedimentale, viene ribadito come il parere paesaggistico debba essere **autonomo** e non possa fondarsi in modo acritico su una valutazione urbanistica errata.

Ma il passaggio più rilevante è forse quello che resta sullo sfondo dell'intera decisione: la corretta individuazione dello **stato legittimo** rappresenta il presupposto imprescindibile di ogni valutazione amministrativa. Se questo passaggio viene errato, estendendo indebitamente l'abusività o trascurando i titoli pregressi, l'intero procedimento si costruisce su basi non corrette e il diniego diventa difficilmente sostenibile.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*