

Ristrutturazione o nuova costruzione: per il Consiglio di Stato conta il nesso di continuità, non il singolo parametro

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 5323/2026) chiarisce quando un intervento su edificio esistente resta ristrutturazione anche modificando la sagoma, e perché la qualificazione dell'abuso decide tra la sanzione dell'art. 33 e la demolizione con acquisizione dell'art. 31.

di [Redazione tecnica](#) – 20.07.2026

Il confine tra ristrutturazione e nuova costruzione somiglia sempre più a una linea tracciata sulla sabbia, spostata a ogni riforma che allarga la nozione dell'art. 3 del Testo Unico Edilizia. Su quella linea si è appena giocato **il regime delle distanze**, ma la posta può farsi più pesante, perché dalla stessa qualificazione dipende se un intervento difforme resti sanzionabile senza perdere il bene o porti alla demolizione con la sua acquisizione al patrimonio comunale.

L'ultima riprova arriva dal Consiglio di Stato con la **sentenza n. 5323 del 3 luglio 2026**, che porta la stessa domanda su un altro terreno, quello dell'ordine di demolizione. Quando un intervento su un edificio esistente conserva la finalità di riuso del volume preesistente, resta ristrutturazione anche se ne modifica sagoma e prospetti, e le eventuali difformità vanno ricondotte all'art. 33 del Testo Unico Edilizia, senza acquisizione al patrimonio comunale in caso di inottemperanza. È il filo che tiene insieme una vicenda lunga sessant'anni.

Da serra a residenza: la catena di titoli e l'ordine di demolizione

All'origine della vicenda c'era un vecchio manufatto in ferro e vetro, autorizzato come serra con licenza edilizia del 1963 e poi interessato, nel 1999, da un condono che ne ha legittimato il cambio d'uso a magazzino. Un permesso di costruire del 2010 ha assentito, a titolo di ristrutturazione, il rifacimento della copertura e la demolizione di una porzione laterale; due permessi del 2014, presentati «in variante», hanno autorizzato prima un'autorimessa interrata con cambio d'uso a residenziale, poi la riduzione a tre unità abitative. L'area era a verde privato, sottoposta a vincolo paesaggistico e idrogeologico, ma il vincolo gravava sui luoghi, non sul manufatto.

Dopo un esposto anonimo e due sopralluoghi, il Comune ha emesso un'ingiunzione a demolire ai sensi degli artt. 27 e 31 del Testo Unico, qualificando l'opera come nuova costruzione senza permesso; la serra sarebbe stata sostanzialmente demolita e il piano di calpestio innalzato di circa settanta centimetri, con aumento di sagoma. La società proprietaria di una delle porzioni ha impugnato l'atto, sostenendo che l'intervento restava nel perimetro della ristrutturazione autorizzata e che le eventuali difformità andavano ricondotte all'art. 33, fuori dal regime acquisitivo previsto per la nuova costruzione. Il TAR Piemonte ha annullato l'ingiunzione e i dinieghi di sanatoria, il Comune ha quindi proposto appello.

Ristrutturazione ricostruttiva e nuova costruzione nel Testo Unico Edilizia

Come anticipato in premessa, la definizione di ristrutturazione edilizia contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera d), del Testo Unico Edilizia è certamente quella sulla quale il legislatore è maggiormente intervenuto anche con una certa frequenza.

Nella sua versione originaria la ricostruzione previa demolizione doveva essere «fedele», identica al preesistente. L'aggettivo cade con il **D.Lgs. n. 301/2002**, mentre successivamente il Decreto-Legge n. 69/2013 (decreto del Fare) elimina il vincolo di sagoma per gli edifici non tutelati e introduce la ristrutturazione ricostruttiva, poi estesa nel 2020 e nel 2022 fino agli incrementi di volume nei casi previsti.

Restano fuori da questa apertura gli immobili vincolati e i centri storici, dove la demo-ricostruzione vale come ristrutturazione solo se conserva sagoma, prospetti e sedime del preesistente.

Sul versante sanzionatorio le due strade divergono nettamente:

- l'abuso maggiore, cioè la nuova costruzione senza permesso ma anche la totale difformità o la variazione essenziale, ricade nell'art. 31, che impone la demolizione e, in caso di inottemperanza, l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale;
- le difformità da una ristrutturazione seguono l'art. 33, con un apparato ben più mite.

A fare da sfondo c'è l'art. 9-bis, che ancora lo stato legittimo ai titoli che hanno disciplinato la costruzione e gli interventi successivi.

Ristrutturazione o nuova costruzione? Per il Consiglio di Stato conta il nesso di continuità

Alla luce di questo quadro, i giudici ribadiscono che il discrimine tra le due categorie non si esaurisce nei singoli parametri, ma risiede nella finalità dell'intervento. Il nesso di continuità che conta non è l'identità di sagoma e sedime con il fabbricato demolito, la cui rigidità è ormai superata dal principio di neutralità, ma il riuso del volume preesistente senza aggiungere al territorio una trasformazione ulteriore; è ristrutturazione ciò che conserva quel legame, diventa nuova costruzione ciò che lo recide. È la linea che Palazzo Spada aveva già tracciato sulla demolizione e ricostruzione e che trova conferma nella ricostruzione dell'evoluzione dell'art. 3 del Testo Unico offerta dalla Corte costituzionale (**sentenza n. 86/2026**).

Su questa base i giudici d'appello escludono che la vicenda travalichi nella nuova costruzione. Il vincolo grava sulla zona e non sulla serra, sicché la modifica di sagoma è consentita e la contestata sopraelevazione perde rilievo; lo scostamento reale del piano di calpestio si riduce a pochi centimetri. Ciò che il Comune legge come edificio nuovo è invece l'esito, parzialmente difforme ma pur sempre assentito, di una lunga sequenza di titoli propri.

Perché «variante sostanziale» è un ossimoro che confonde lo stato legittimo

I giudici si soffermano allora sulla formula con cui quei titoli sono stati incasellati. Definire «sostanziale» una variante è un ossimoro, perché la variante propria è una modifica accessoria che segue la disciplina del titolo originario, mentre una modifica radicale è un progetto autonomo, che pretende un nuovo permesso e la normativa vigente al momento della realizzazione.

L'accavallarsi di «sedicenti varianti» innestate su lavori mai accertati come ultimati, senza controlli per stati di avanzamento, ha finito per confondere lo stato legittimo dell'immobile. Ma quella confusione l'ha generata l'amministrazione, e non può ora ricadere sul privato.

Art. 9-bis e ultimo titolo: la distinzione da tenere ferma

Un ultimo passaggio merita attenzione. Il Comune pretende di ancorare la quota di riferimento agli elaborati della licenza del 1963; i giudici rispondono che quei disegni sono superati dai titoli del 2014, i quali, ai sensi dell'art. 9-bis, concorrono a determinare lo stato legittimo. Qui i titoli successivi prevalgono sul risalente come parametro di progetto. Sul piano sistematico va però evitato un cortocircuito; che i titoli più recenti definiscano quel parametro non significa che l'ultimo titolo sani per ciò solo le difformità pregresse; la giurisprudenza, anche nella lettura che questa testata ha già dato del rapporto tra ultimo titolo e stato legittimo, continua a negare qualsiasi effetto implicitamente sanante. Sono due piani distinti, e la sentenza si muove sul primo senza rimettere in discussione il secondo.

Sul piano tecnico: art. 33, niente acquisizione, spazio alla fiscalizzazione

Dal punto di vista tecnico la ricaduta più pesante riguarda il regime sanzionatorio. Qualificato l'intervento come ristrutturazione, le difformità escono dall'orbita dell'art. 31 e rientrano in quella dell'art. 33; cade il presupposto dell'acquisizione gratuita e si apre, ricorrendone le condizioni, lo spazio per la fiscalizzazione dell'abuso.

Conviene però isolare ciò che la pronuncia non stabilisce. I giudici non affermano che ogni variante non ricostruita o ogni lacuna d'archivio si traduca in abuso, né trasformano il complesso in nuova costruzione; il loro scrutinio si ferma alla qualificazione e al parametro da assumere, lasciando alla riedizione del potere comunale la tolleranza dell'art. 34-bis e l'esito delle sanatorie.

Conclusioni operative: la qualificazione viene prima della sanzione

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello del Comune e confermato l'annullamento dell'ordine di demolizione.

Nel caso di specie, la ristrutturazione non si è trasformata in nuova costruzione, e la sanzione andava calibrata di conseguenza. Prima di scegliere tra l'art. 31 e l'art. 33 occorre stabilire, con motivazione sorretta dagli atti, se l'intervento conservi quel nesso di continuità con il preesistente. Allo stesso modo, l'amministrazione che ha alimentato essa stessa la stratificazione dei titoli non può poi riquificarne l'esito a proprio piacimento, addossando al privato una confusione che ha contribuito a creare.

Questo nuovo intervento dei giudici di Palazzo Spada si colloca nel solco di una giurisprudenza che, riforma dopo riforma, tiene fermo un punto mentre tutto intorno si muove: la ristrutturazione resta tale finché non aggiunge territorio nuovo. È il chiodo a cui appendere una definizione che, altrimenti, continuerebbe a scivolare sulla sabbia.

Domande frequenti su ristrutturazione, nuova costruzione e ordine di demolizione

Quando la ristrutturazione diventa nuova costruzione?

Quando l'intervento non riusa l'edificio preesistente ma ne aggiunge uno ulteriore al territorio. Modificare sagoma, prospetti e sedime, di per sé, non basta, perché oggi rientra nella ristrutturazione anche la demo-ricostruzione con questi elementi diversi; il discrimine è il volume preesistente, superabile solo con un incremento previsto dalla legge o dagli strumenti urbanistici. Per immobili vincolati, zone A e centri storici la regola si inverte, e la demo-ricostruzione resta ristrutturazione solo mantenendo sagoma, prospetti e sedime.

Che differenza c'è tra la sanzione dell'art. 31 e quella dell'art. 33 del Testo Unico Edilizia?

L'art. 31 riguarda gli interventi in assenza di permesso, in totale difformità o con variazioni essenziali, e prevede la demolizione con, in caso di inottemperanza, l'acquisizione gratuita del bene e dell'area al patrimonio comunale. L'art. 33 vale per la ristrutturazione senza permesso o in totale difformità, con un regime più mite senza acquisizione; la misura primaria resta il ripristino e, solo quando non è possibile, su accertamento dell'ufficio tecnico, subentra la sanzione pecuniaria.

Una «variante sostanziale» è una normale variante?

No. Per i giudici l'espressione è contraddittoria. La variante propria è una modifica accessoria che non configura variazione essenziale, si realizza con la SCIA e resta ancorata alla normativa vigente all'epoca del titolo originario cui accede. Quando invece la modifica è radicale si è di fronte a un progetto autonomo, che richiede un nuovo permesso di costruire e sconta la normativa vigente al momento della sua realizzazione.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*