

Sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione: pagare non significa sanare

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 2241/2026) chiarisce che l'ordinanza sanzionatoria divenuta definitiva consuma il potere repressivo del Comune sulla stessa difformità, escludendo una successiva ingiunzione di demolizione. Restano però impregiudicati gli obblighi che quella sanzione non ha mai toccato, a partire dagli standard a parcheggio dell'art. 41-sexies della legge n. 1150/1942, che non si spostano su un'altra area con un elaborato grafico.

di [Gianluca Oreto](#) – 07.09.2026

In materia di abusi edilizi c'è una convinzione che resiste a ogni smentita, ed è quella secondo cui pagare chiude la partita. La ritrovo nelle domande dei lettori, nei ricorsi, nelle relazioni tecniche che finiscono sul tavolo di un notaio e, a volte, negli stessi provvedimenti comunali. Il Comune ha applicato la sanzione, il proprietario ha versato, quindi l'immobile è a posto.

In realtà il **d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)** non dice esattamente questo, neanche dopo le modifiche introdotte dal Decreto-Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), che hanno dato un peso nuovo alla sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione, il cui pagamento oggi «concorre» alla determinazione dello stato legittimo di cui all'art. 9-bis, comma 1-bis.

Concorre, appunto, non sana. Una distinzione che la giustizia amministrativa ha affrontato più volte, senza però chiudere tre domande che nella pratica tornano ogni settimana.

Il pagamento della **sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione** mette davvero al riparo dall'ordine di ripristino? Il Comune può tornare sui suoi passi e ingiungere la demolizione dopo avere incassato? E che fine fanno gli obblighi che quella sanzione non ha mai toccato, come i parcheggi previsti dal titolo e mai realizzati?

Sanzione alternativa alla demolizione e fiscalizzazione: cosa ha detto finora la giustizia amministrativa

Le pronunce che hanno costruito questo orientamento negli ultimi anni conviene tenerle sott'occhio, perché fissano i confini dell'istituto e su ciascuna abbiamo pubblicato un approfondimento:

- [La guida completa alla fiscalizzazione dopo il Salva Casa](#)
- [Quando la fiscalizzazione non si applica, Consiglio di Stato n. 2246/2026](#)
- [Ordine di demolizione non impugnato e fiscalizzazione, Consiglio di Stato n. 79/2026](#)
- [La sanzione pagata non ha efficacia sanante, Consiglio di Stato n. 8904/2025](#)
- [Il calcolo della sanzione dopo il Salva Casa, TAR Veneto n. 763/2025](#)
- [La demolizione è la regola, la sanzione l'eccezione, TAR Lazio n. 19824/2025](#)
- [La sanzione alternativa opera solo in fase esecutiva, Consiglio di Stato n. 3168/2025](#)
- [I criteri di quantificazione, Adunanza Plenaria n. 3/2024](#)
- [Prima del Salva Casa l'abuso fiscalizzato era solo tollerato, Consiglio di Stato n. 2631/2023](#)
- [Lo stato legittimo dell'immobile e l'art. 9-bis](#)

A questi interventi si aggiunge la **sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 2241 del 17 marzo 2026**, che affronta il tema da un angolo poco battuto. Il baricentro non è se la sanzione sani l'abuso, ma se il Comune, dopo averla irrogata, conservi ancora il potere di ordinare la demolizione. E la risposta produce effetti a catena su tutto il resto.

Recinzione spostata e parcheggi mai realizzati: il caso in esame

Gli appellanti sono comproprietari di un'unità immobiliare in uno stabile condominiale, acquistata nel 1998 e realizzata in forza di una concessione edilizia del 1996, rilasciata alla società costruttrice, che prescriveva circa 75 metri quadrati di parcheggi pertinenziali privati oltre a una quota di verde. Secondo la loro prospettazione l'impresa avrebbe poi modificato il progetto in corso d'opera, trasformando in verde parte dell'area cortiliva destinata a parcheggio e arretrando la recinzione perimetrale, con l'effetto di ridurre il terreno comune idoneo a ospitare i posti auto.

Dopo le loro segnalazioni il Comune interviene tre volte fra il 2011 e il 2013. Con la prima ordinanza impone il ripristino dell'area a parcheggio oppure, in alternativa, la presentazione di un elaborato grafico conforme. Con l'ultima irroga due sanzioni pecuniarie, una per la difforme collocazione della recinzione e una, dichiaratamente alternativa alla demolizione e alla rimessione in pristino, per la diversa posizione del fabbricato, senza però adottare alcuna misura ripristinatoria sullo standard dei parcheggi. Quell'ordinanza non viene impugnata nei termini di legge.

Negli anni successivi i comproprietari insistono, producendo perizie georeferenziate che attestano l'insufficienza dell'area cortiliva e la persistente violazione dello standard. Nel 2019 il Comune sollecita all'amministratore un elaborato grafico che individui la porzione di cortile a parcheggio e, con un secondo atto, ritiene sanata dal pagamento della sanzione l'irregolarità della recinzione, invitando il condominio a indicare altrove l'ubicazione della superficie mancante e avvertendo che in difetto provvederà d'ufficio.

I comproprietari impugnano quegli atti per fare accertare l'inerzia comunale nella vigilanza edilizia e ottenere la condanna dell'ente a provvedere. Il ricorso viene respinto. Per il primo giudice il potere repressivo sulla recinzione era già stato speso con la sanzione pecuniaria e non poteva essere riesercitato con un ordine di rimozione, l'ordinanza del 2013 non era stata contestata a suo tempo e dagli atti comunali risultava che l'area, pur originariamente destinata a parcheggio privato, era stata poi trasformata in verde privato. Da qui l'appello, che ripropone le stesse censure. Nessuna delle parti intime si costituisce in giudizio.

Art. 34 del Testo Unico Edilizia e art. 41-sexies: il quadro normativo di riferimento

Per capire come i giudici siano arrivati alla loro decisione bisogna partire dalle due disposizioni in gioco, che appartengono a piani diversi.

La prima è l'**art. 34 del d.P.R. n. 380/2001**, che per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire fissa al comma 1 la regola della rimozione o della demolizione a cura e spese del responsabile dell'abuso. Il comma 2 introduce l'eccezione, perché quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità il dirigente applica una sanzione pecuniaria in luogo del ripristino. Nella vicenda l'importo è stato quantificato in base alla disciplina regionale, ma la cornice di principio resta quella statale.

La seconda è l'**art. 41-sexies della Legge n. 1150/1942** (legge urbanistica), introdotto dalla Legge n. 765/1967 (legge ponte), che impone nelle nuove costruzioni e nelle relative aree di pertinenza spazi per parcheggi in misura non inferiore a un metro quadrato ogni dieci metri cubi di costruzione. I giudici la leggono come norma imperativa di ordine pubblico, che configura uno standard urbanistico posto a tutela di interessi pubblici primari quali la vivibilità urbana, la sicurezza della circolazione e il corretto carico urbanistico delle opere. Non un requisito di progetto, quindi, ma una condizione di legittimità del titolo.

Perché dopo la sanzione pecuniaria il Comune non può più ordinare la demolizione

Il primo motivo di appello muove da due passaggi. Il pagamento della sanzione, in quanto alternativo alla demolizione, non integra un'ipotesi di sanatoria, e da qui i ricorrenti fanno discendere che il potere repressivo del Comune non si sia esaurito. A cadere è il secondo passaggio, non il primo. I giudici d'appello ribadiscono che, in presenza di una difformità edilizia non essenziale, l'amministrazione può legittimamente esercitare il potere sanzionatorio pecuniario alternativo alla demolizione, con conseguente stabilizzazione dell'assetto urbanistico-edilizio.

Nel caso deciso l'ordinanza del 2013 aveva qualificato la difformità della recinzione e applicato la sanzione senza essere impugnata nei termini di legge, per cui non può oggi essere riesercitato un potere repressivo più incisivo sul medesimo presupposto fattuale, né il giudice può ordinare all'amministrazione misure demolitorie ormai incompatibili con uno status quo consolidato. L'ente aveva valutato la gravità dell'abuso, tenendo conto della sua incidenza sul connesso assetto pertinenziale, ne aveva reputato il carattere non essenziale e aveva scelto la sanzione pecuniaria in luogo del più gravoso rimedio demolitorio, misura ritenuta suscettibile di ripristinare integralmente e in via definitiva il parametro di legittimità violato.

Ragionare diversamente, avvertono i giudici, significherebbe incorrere in una violazione del **ne bis in idem** e della proporzionalità amministrativa, perché opzione pecuniaria e opzione ripristinatoria sono scelte alternative e non cumulative per il medesimo fatto, come confermato dal Consiglio di Stato (sentenza n. 9163/2025). Non conduce a un esito contrario neppure l'[Adunanza Plenaria n. 16/2023](#), che gli appellanti invocano e che la motivazione riferisce all'imprescrittibilità del potere repressivo in assenza di un previo

esercizio, mentre nel caso in esame quel potere era già stato speso con un provvedimento divenuto definitivo.

Standard a parcheggio: perché non bastano un elaborato grafico e un conteggio di metri quadrati

Qui la sentenza cambia direzione e accoglie il secondo motivo. La dotazione di parcheggi si colloca su un piano diverso, perché il trasferimento del vincolo di destinazione su aree diverse da quelle originarie può avvenire soltanto mediante il rilascio di una concessione in variante, secondo l'orientamento della Corte di Cassazione (sentenza n. 378/2010) fatto proprio dalla giurisprudenza amministrativa. Quello stesso orientamento riserva alla sola amministrazione l'accertamento della conformità degli spazi alla misura di legge e della loro idoneità a parcheggio. Un elaborato grafico alternativo a quello originario non è quindi uno strumento idoneo, e la richiesta rivolta al condominio ribalta sul privato una verifica che resta in capo all'ente.

C'è poi il profilo che a mio avviso interessa di più chi progetta e chi controlla. Gli obblighi di standard, aggiungono i giudici sulla scorta di propri precedenti, non si esauriscono in un dato meramente quantitativo, ma richiedono una effettiva possibilità di utilizzo degli spazi, che devono risultare idonei allo stazionamento dei veicoli e alle manovre di accesso e uscita in condizioni di sicurezza. I 75 metri quadrati disegnati su una tavola non sono 75 metri quadrati di parcheggio. E la monetizzazione degli standard, avvertono ancora, non è una vicenda di carattere unicamente patrimoniale fra ente e privato, perché per quella strada si finisce per negare tutela agli interessi degli abitanti dell'area. Da qui la censura alla sentenza di primo grado, che aveva ricavato la capienza dell'area cortiliva dalla sola ordinanza del 2011 senza esaminare la documentazione peritale prodotta in giudizio.

Resta il rilievo che tiene insieme i due capi della decisione, perché il Comune ha sì irrogato la sanzione per il posizionamento della recinzione, che la motivazione dà per sanata, ma questo non risolve il problema sostanziale del mancato rispetto degli standard a parcheggio, rimasto sul tavolo nonostante tre ordinanze comunali. Prospettare soluzioni meramente grafiche e sostitutive dello standard originario, in assenza di un idoneo titolo in variante, si risolve in una illegittima elusione della disciplina vincolistica, in contrasto con l'obbligo giuridico di esercizio del potere di vigilanza, ricavato dalla stessa Adunanza Plenaria che sul primo motivo non aveva soccorso gli appellanti.

Fiscalizzazione, parti comuni e stato legittimo: l'analisi tecnica

Dal punto di vista tecnico il discrimine sta fra due categorie che il cantiere confonde e la norma tiene separate. Lo spostamento della recinzione è uno scostamento fisico tra titolo e opera, misurabile e circoscritto, che l'ente ha potuto qualificare come non essenziale. La dotazione di parcheggi non è invece una misura da confrontare con il progetto, ma un requisito che condiziona la legittimità del titolo, e per questo nessuna somma versata su altro può assorbirla.

Sul piano sistematico, e anche se la pronuncia non lo affronta mai, il caso incrocia due passaggi dell'art. 9-bis che conviene tenere distinti. Il primo è quello già ricordato sul concorso delle fiscalizzazioni, che non significa equivalenza, perché soltanto l'art. 38, comma 2, attribuisce all'integrale corresponsione della sanzione i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'art. 36. Negli altri casi il pagamento entra nella storia amministrativa dell'edificio come esito di un procedimento repressivo, senza alcun accertamento di conformità alle spalle.

Il secondo è il comma 1-ter, anch'esso di conio Salva Casa, per il quale ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni dell'edificio di cui all'art. 1117 del codice civile, e viceversa. Sempre in una prospettiva di sistema, e senza attribuire ai giudici un ragionamento che non hanno svolto, è un dato che merita attenzione, perché nel caso deciso recinzione, area cortiliva e superficie da destinare a parcheggio insistono tutte su terreno di proprietà comune.

L'avvertimento per chi redige asseverazioni e relazioni di regolarità edilizia è quindi più sottile di quanto sembri. Il comma 1-ter alleggerisce la dimostrazione dello stato legittimo della singola unità, ma non sottrae il proprietario al potere di vigilanza sulle parti comuni. Il rischio non sparisce, cambia soltanto piano, e in una compravendita va comunque rappresentato all'acquirente.

Sanzione pecuniaria e potere del Comune: le conclusioni operative per i tecnici

L'appello è stato accolto in parte. Palazzo Spada ha annullato gli atti impugnati nella parte in cui davano l'abuso per sanato e ha accertato l'obbligo del Comune di istruire la vicenda con la partecipazione degli

interessati e di ordinare al condominio e ai singoli comproprietari le misure necessarie al rispetto dello standard a parcheggio. E questo, precisa la sentenza, tenendo conto delle reali condizioni del sito e indipendentemente dalla legittimità ormai riconosciuta della recinzione.

Che l'ordine sia rivolto anche ai singoli comproprietari, e non al solo condominio, dice più di qualsiasi ricostruzione teorica. Un'ordinanza sanzionatoria divenuta definitiva protegge, e l'affidamento maturato su un atto mai impugnato riceve tutela, ma protegge soltanto sul punto che quel provvedimento ha deciso. Tutto ciò che l'amministrazione non ha mai valutato resta fuori da quel riparo, e lì la sua inerzia è ancora sindacabile.

Letta accanto alle pronunce degli ultimi anni, la decisione conferma una linea che dopo il Salva Casa non ha arretrato di un passo sulla distanza fra la sanzione che chiude un procedimento e il titolo che rende conforme un'opera. La domanda da porsi davanti a un immobile con precedenti sanzionatori, allora, non è se qualcuno abbia pagato, ma che cosa esattamente sia stato pagato.

Domande frequenti sulla sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione

Il pagamento della sanzione alternativa alla demolizione sana l'abuso edilizio?

No. Nelle ipotesi degli artt. 33, comma 2, e 34, comma 2, del Testo Unico Edilizia il versamento non equivale a un titolo in sanatoria e non presuppone alcun accertamento di conformità, anche se dopo il Salva Casa concorre alla determinazione dello stato legittimo. Fra le sanzioni alternative alla demolizione solo quella dell'art. 38, comma 2, produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria.

Il Comune può ordinare la demolizione dopo avere già applicato la sanzione pecuniaria?

No, se la difformità è stata qualificata come non essenziale e la sanzione è stata irrogata con un provvedimento divenuto definitivo sullo stesso presupposto di fatto. Le due misure sono alternative e non cumulative, e una nuova riedizione del potere violerebbe il ne bis in idem e la proporzionalità amministrativa.

Gli standard a parcheggio possono essere spostati su un'altra area con un elaborato grafico?

No. Il trasferimento del vincolo di destinazione su aree diverse da quelle originarie richiede un titolo edilizio in variante, e l'area deve risultare effettivamente utilizzabile per la sosta e le manovre, non soltanto sufficiente sulla carta.