

# Stato legittimo e demolizione, il Consiglio di Stato fissa i limiti dell'ordine di ripristino

*Con la sentenza n. 5152/2026 Palazzo Spada ribadisce che lo stato legittimo di un immobile storico si prova con mappe di impianto, documenti d'archivio e riprese fotografiche, non con dichiarazioni sostitutive o perizie di parte, e delimita l'ordine di ripristino, che può imporre la rimozione dell'abuso ma non la ricostruzione di un manufatto che spetta a chi ha titolo sull'area.*

di [Gianluca Oreto](#) – 06.07.2026

Quando si parla di compravendite immobiliari o interventi edilizi, esiste un punto di partenza da cui non si può prescindere, con o senza obblighi formali, ovvero lo stato legittimo. La conformità dello stato di fatto a quello assentito dalla catena dei titoli abilitativi rappresenta la condizione principale senza la quale non si può partire (per gli interventi edilizi) o è meglio fare molta attenzione (per le compravendite).

L'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**) fissa le modalità per ricostruirlo e distingue a seconda che l'immobile sia stato edificato quando il titolo era già obbligatorio, quando ancora non lo era, oppure quando di quel titolo resta soltanto un principio di prova, senza copia né estremi. Mentre sul primo caso si discute da tempo degli **effetti del condono edilizio**, sugli altri due la giustizia amministrativa ha ormai tracciato il perimetro entro cui una prova può dimostrare la preesistenza dell'opera.

Un nuovo spunto arriva dal Consiglio di Stato che, con la **sentenza n. 5152 del 26 giugno 2026**, sposta l'attenzione dalla disputa sull'origine di un'apertura e chiarisce **come si prova lo stato legittimo di un immobile storico** e fino a dove può spingersi l'ordine di ripristino di un abuso edilizio in area vincolata.

## La vicenda: finestra abusiva o bocca di una cisterna storica?

La controversia nasce nel centro storico di un piccolo borgo, in area gravata da vincolo paesaggistico, idrogeologico e sismico. La proprietaria di un'unità immobiliare si vede intimare dal Comune, con un'ordinanza del gennaio 2023, la demolizione di una finestra-lucernario orizzontale aperta senza titolo su un vicolo pubblico, sul sedime di una vecchia scala oggi scomparsa che collegava la strada alla porta-finestra rialzata dell'unità adiacente del confinante.

Con una nota dello stesso periodo il Comune ricostruisce lo stato legittimo ai sensi dell'art. 9-bis sulle mappe di impianto catastale del 1939 e successive, in cui l'area figurava «graffata» come pertinenza del fabbricato. La proprietaria replica che l'apertura non sia una finestra ma la «bocca» di un'antica cisterna etrusco-romana, chiusa da un precedente proprietario e riaffiorata dopo un crollo di muratura del 2011, e a sostegno produce dichiarazioni sostitutive, una relazione universitaria e mappe di ipogei.

Tra i motivi deduce il difetto di partecipazione al subprocedimento del parere ministeriale, lo sviamento di potere a vantaggio del confinante e la mancata estensione dell'ordine al vicino.

## Demolizione, variazione essenziale e parere del Ministero della Cultura

Per comprendere il ragionamento dei giudici di Palazzo Spada, accanto allo stato legittimo già richiamato, occorre muovere da alcuni istituti sanzionatori. L'ordine di ripristino trova fondamento nell'art. 31 del Testo Unico Edilizia, che per le opere in assenza di permesso impone la demolizione senza alternativa pecuniaria, mentre l'art. 32 qualifica come variazione essenziale ogni opera su immobile vincolato diversa da quelle escluse.

Sul versante procedimentale, per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività, l'art. 37, comma 3 prevede che, quando l'opera ricade in una zona omogenea di interesse storico, il Comune richieda al Ministero della Cultura un parere vincolante, provvedendo poi in autonomia se il parere non arriva entro sessanta giorni.

## Perché le dichiarazioni sostitutive non bastano a provare lo stato legittimo

Alla luce di questo quadro i giudici d'appello ribadiscono che l'onere di dimostrare la preesistenza gravava per intero sulla proprietaria. Le dichiarazioni sostitutive di atto notorio, in linea con un orientamento consolidato, non hanno valore probatorio nel giudizio amministrativo e valgono al più come indizio

inidoneo, da solo, a scalfire l'istruttoria dell'amministrazione, mentre la relazione universitaria e le mappe di ipogei restano allegazioni di parte, di provenienza non verificabile.

Il Comune ha invece ricostruito lo stato legittimo con un accertamento completo, muovendo dalle mappe di impianto, dall'autorizzazione paesaggistica dei primi anni novanta e dalla documentazione fotografica, che attestano fino al 2011 un rudere di scala tufacea a gradoni poi rimosso senza titolo. La stessa «graffatura» sulle mappe dei centri storici, chiariscono i giudici, indica per prassi catastale scale e manufatti pertinenziali, lettura coerente con la porta-finestra rialzata dell'unità adiacente, con la conseguenza che l'apertura è priva di titolo e correttamente qualificata come variazione essenziale su immobile vincolato, con ordine di ripristino ex art. 31 quale atto dovuto.

Va colto con precisione il terreno della decisione. La qualificazione dell'apertura come bocca di un'antica cisterna non è stata in realtà accertata, perché il ragionamento si è arrestato prima, sul terreno della prova, ritenendo non dimostrata la preesistenza dedotta dalla proprietaria, e comunque la chiusura illecita da parte di un precedente proprietario non l'avrebbe esonerata dai titoli per riaprirla e trasformarla in finestra. La nota della Soprintendenza prodotta solo in appello è stata dichiarata inammissibile ex art. 104, comma 2 del codice del processo amministrativo, e nessuno sviamento di potere è ravvisabile, perché l'accertamento della pertinenzialità serve a ricostruire lo stato legittimo e non ad attribuire la proprietà al confinante, restando l'ordine rivolto all'autore dell'abuso.

### **Ordine di ripristino e demolizione: fin dove può spingersi il Comune**

Sul piano tecnico il punto più delicato riguarda il contenuto dell'ordine. Un conto è imporre la rimozione dell'abuso e la chiusura dell'apertura, misura che ricade sull'autore dell'illecito, altro è pretendere che sia l'appellante a ricostruire il solaietto e la muratura del vecchio rudere, cioè a rifare un manufatto altrui. Quella ricostruzione compete a chi ha titolo sull'area, e non a chi ne è privo, con la conseguenza che l'ordine, in quella parte, eccede la funzione repressiva che gli è propria.

Sul fronte della sanatoria la pronuncia offre una precisazione utile. Nel respingere la censura di contraddittorietà, i giudici d'appello chiariscono che il richiamo dell'ordinanza a una possibile regolarizzazione «se ammissibile» è una mera informativa sulle facoltà del privato, subordinata ai rigorosi presupposti degli artt. 36 e 37, comma 4 del d.P.R. n. 380/2001 e alle preclusioni che gravano sugli interventi eseguiti senza titolo in area con vincolo paesaggistico, richiamate per argomento dall'art. 167, commi 4 e 5 del D.Lgs. n. 42/2004. L'ammissibilità di quella regolarizzazione non è però decisa qui, restando affidata a un separato giudizio d'appello di cui la pronuncia nega la riunione.

### **Demolizione su suolo altrui e stato legittimo: cosa cambia per tecnici e proprietari**

In conclusione, il Consiglio di Stato ha accolto solo in parte l'appello, confermando la rimozione della finestra abusiva e la ricostruzione dello stato legittimo operata dal Comune e annullando l'ordinanza di ripristino nella sola parte in cui imponeva all'appellante il solaietto in calcestruzzo e la ricomposizione della muratura del vecchio rudere.

La postura che ne discende è netta. Chi vuole far valere una preesistenza su un immobile storico deve documentarla con le fonti che l'ordinamento riconosce, perché una ricostruzione soltanto affermata non regge davanti all'accertamento dell'amministrazione, mentre il potere repressivo dell'ente incontra un limite preciso nel confine tra ciò che è abuso e ciò che appartiene ad altri.

La pronuncia si iscrive così in una linea ormai consolidata, per cui lo stato legittimo si prova con i documenti e non si disegna a posteriori, e l'ordine di ripristino arriva fino alla soglia dell'abuso senza varcarla per rifare, in nome di un terzo, ciò che al trasgressore non competeva.

### **Domande frequenti su stato legittimo e ordine di demolizione**

#### **Come si prova lo stato legittimo di un immobile storico senza titoli edilizi?**

Per gli edifici realizzati quando il titolo non era obbligatorio, l'art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001 consente di ricostruirlo dalle informazioni catastali di primo impianto o da altri documenti probanti, come riprese fotografiche, estratti cartografici, documenti d'archivio o altro atto di provenienza dimostrata, insieme ai titoli che hanno disciplinato gli interventi successivi.

**Le dichiarazioni sostitutive di atto notorio provano lo stato legittimo?**

No. Nel processo amministrativo non hanno valore probatorio e valgono al più come semplice indizio, inidoneo da solo a superare l'accertamento dell'amministrazione.

**L'ordine di demolizione può obbligare a ricostruire un manufatto preesistente?**

Può imporre la rimozione dell'abuso e la chiusura dell'apertura all'autore dell'illecito, ma non la ricostruzione del manufatto preesistente, che compete a chi ha titolo sull'area.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*