

IL LABIRINTO OSCURO DELL'EDILIZIA

Stato legittimo e condoni: la sentenza 2848 del Consiglio di Stato abbatte le zone grigie e restituisce piena dignità e commerciabilità al patrimonio sanato

20 Apr 2026 ► di Salvatore Di Bacco

Il concetto di stato legittimo, incardinato nell'ordinamento dall'art. 9-bis, comma 1-bis del D.P.R. 380/01, non rappresenta solo un parametro tecnico di regolarità, ma il presupposto ineludibile per la validità del commercio giuridico e l'efficacia dei processi di rigenerazione urbana. Tuttavia, la sua asseverazione è divenuta terreno di uno scontro interpretativo che ha generato uno stallo procedimentale per migliaia di professionisti.

Per anni, il dibattito urbanistico tra tecnici della Pubblica Amministrazione e liberi professionisti è rimasto intrappolato in un paradosso normativo: un immobile regolarizzato tramite condono edilizio può considerarsi pienamente legittimo o resta una realtà "indebolita", suscettibile solo di interventi conservativi?

Il nucleo della crisi risiede nel conflitto tra i titoli abilitativi "ordinari" e quelli "straordinari" derivanti dai tre condoni edilizi (L. 47/85, L. 724/94, D.L. 269/03).

La giurisprudenza ha oscillato tra una visione sostanzialista – tesa a parificare gli effetti del condono a quelli del titolo originario – e una visione punitiva, che relega l'immobile condonato a una realtà di mera tolleranza.

Questa incertezza è stata aggravata dalla Cassazione Penale (Sent. n. 38977/2025), che ha esteso il fronte restrittivo configurando finanche l'ipotesi di "lottizzazione abusiva" per interventi su edifici condonati in aree vincolate, minando la fiducia dei tecnici asseveratori nella ricostruzione della "filiera dei titoli" post-2020.

Il "taglio forte" della sentenza n. 482/2025: il condono come titolo debole

All'inizio del 2025, la Sezione VI del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 482/2025, ha consolidato un orientamento marcatamente restrittivo. Secondo questa esegesi, il condono edilizio ha natura "eccezionale" e finalità limitata: esso estingue l'illecito penale ed evita la demolizione, ma non conferisce una piena "conformità" urbanistica. L'immobile condonato viene descritto come un manufatto la cui esistenza è garantita solo *quoad effectum* rispetto alla sanzione ripristinatoria.

Le limitazioni operative derivanti da questo approccio, condiviso dalla citata Cassazione Penale n. 38977/2025, sono drastiche:

- **Ammissibilità limitata agli interventi conservativi:** Sono consentiti esclusivamente interventi di manutenzione (ordinaria/straordinaria) e risanamento conservativo, finalizzati alla mera conservazione della consistenza esistente.
- **Esclusione della ristrutturazione edilizia:** Viene preclusa qualsiasi trasformazione radicale o demolizione con ricostruzione, poiché il condono non potrebbe fungere da presupposto per nuovi sviluppi.
- **Natura illegittima mutuata:** Gli interventi successivi al condono "mutuano" l'originaria natura illegittima del manufatto, rendendo nulla o inefficace la stratificazione di nuovi titoli abilitativi.

Questo orientamento ha rischiato di congelare una fetta imponente del patrimonio immobiliare italiano, rendendolo impermeabile agli obiettivi della direttiva "Case Green".

La manovra di rottura della legge di bilancio 2026 (L. 199/2025)

Il legislatore ha recepito l'urgenza di stabilità con l'articolo 1, comma 23 della Legge

di Bilancio 2026 (L. 199/2025). Si tratta di una vera e propria manovra di rottura, un *bypass* legislativo progettato per neutralizzare l'esegesi restrittiva della Corte Costituzionale (Sentt. 119/2024 e 142/2024) in materia di rigenerazione urbana.

Modificando l'Art. 5, comma 10 del D.L. 70/2011, la norma inserisce esplicitamente i riferimenti ai tre condoni straordinari nell'alveo dei benefici per la rigenerazione urbana (bonus volumetrici e cambi d'uso). Di particolare rilievo tecnico è l'uso del termine "conseguito" riferito al titolo abilitativo:

1. **Validazione del silenzio-assenso:** La dicitura "conseguito" include ufficialmente i titoli formati per silenzio-assenso, superando le contestazioni riguardanti soprattutto il "terzo condono" (D.L. 269/03).
2. **Forzatura politica:** Il legislatore ha forzato la gerarchia delle fonti per impedire che la magistratura continui a escludere gli edifici condonati dalle premialità volumetriche, equiparandoli *de facto* a quelli oggetto di sanatoria ordinaria ai fini della trasformazione.
3. **La svolta: Consiglio di stato n. 2848 del 9 aprile 2026. Inquadramento giuridico**

Sebbene la prassi amministrativa e un orientamento giurisprudenziale risalente avessero spesso confinato tali immobili al solo ambito della manutenzione, la

recente pronuncia del Consiglio di Stato, sezione quarta, n. 2848 del 9 aprile 2026, interviene con autorità nomofilattica per dirimere una delle *vexatae quaestiones* più insidiose del diritto urbanistico moderno: la presunta minorità giuridica degli immobili condonati.

Per decenni, la prassi amministrativa ha gravato tali beni di una sorta di "peccato originale", un *vizio permanente* capace di inibire lo *ius aedificandi* e limitare la proprietà in un limbo interpretativo di sospetto perenne. La sentenza in esame rappresenta un mutamento di paradigma essenziale, elevando la certezza del diritto a bene munito di tutela costituzionale ed eurounitaria.

Lo Stato legittimo dell'immobile: interpretazione dell'art. 9-bis, comma 1-bis del DPR 380/2001

L'architave della decisione risiede nell'analisi dell'**art. 9-bis, comma 1-bis del DPR 380/2001**, norma che funge da "cerniera" dogmatica tra i titoli edilizi originari e quelli postumi. Secondo il Consiglio di Stato, tale disposizione ha definitivamente superato le letture parcellizzate della legittimità urbanistica. Il titolo in sanatoria – sia esso ordinario o derivante da condoni straordinari – non è una concessione precaria, ma l'atto che integra e definisce, con efficacia stabilizzante, lo stato legittimo dell'organismo edilizio.

Secondo la sentenza, tre elementi chiave equiparano l'immobile condonato a quello originariamente assentito:

Sequenza documentale unitaria: Lo stato legittimo è il risultato della stratificazione di tutti i titoli edilizi rilasciati nel tempo. Non esiste distinzione qualitativa tra un permesso di costruire e un condono; entrambi concorrono alla legalità attuale dell'organismo edilizio.

Rimozione del pregiudizio dell'abuso: Una volta ottenuto il titolo, l'abuso viene rimosso ex tunc sotto il profilo giuridico. L'immobile non è più un "abusivo regolarizzato" ma un bene pienamente legittimo, con le medesime facoltà di trasformazione di un edificio nato ab origine in conformità.

Inesistenza di "zone grigie": L'ordinamento italiano ed eurounitario non tollera una legittimità "a metà". Se il titolo esiste, abilita il bene a ogni intervento previsto dalla pianificazione urbanistica generale, senza limitazioni perpetue.

Questa evoluzione chiarisce l'errore sistematico delle amministrazioni che, ignorando la sequenza dei titoli, considerano il condono un titolo "minore".

In conformità al combinato disposto della norma e della sentenza n. 2848/2026, lo stato legittimo è consolidato dai seguenti titoli, che concorrono unitariamente alla definizione dell'immobile:

- **Titoli abilitativi originari** (licenze, concessioni, permessi di costruire);
- **Permessi di costruire in sanatoria ordinaria** (ex art. 36 TUE);

- **Titoli rilasciati a seguito di condono edilizio straordinario** (Leggi 47/85, 724/94, 326/03);
- **Titoli derivanti da accertamenti di conformità** (ex art. 37 TUE) che hanno regolarizzato difformità pregresse.

Il superamento del limite della "sola manutenzione" per gli immobili condonati

La portata innovativa della sentenza n. 2848/2026 risiede nel rifiuto categorico della distinzione tra "legittimazione formale" e "sostanziale". Il Collegio ha chiarito che non può esistere una proprietà "diminuita" solo perché derivante da una fattispecie eccezionale di legge.

Il Consiglio di Stato afferma dogmaticamente che l'immobile condonato **"può essere oggetto degli stessi interventi consentiti a un immobile legittimamente assentito, ivi inclusa la ristrutturazione edilizia"**.

Tale approccio garantisce la piena espansione delle facoltà domenicali e la tutela dell'iniziativa economica ex artt. 41 e 42 Cost.

Orientamento risalente (superato)

Teoria del "vizio permanente": l'immobile sanato resta in una condizione di minorità giuridica.

Facoltà trasformative limitate alla sola manutenzione ordinaria o straordinaria.

Limbo interpretativo: incertezza sulla commerciabilità e sulla trasformabilità del bene nel tempo.

Nuovo orientamento (CdS 2848/2026)

Piena equiparazione edilizia: il titolo in sanatoria conferisce legittimità totale e definitiva.

Accesso a ogni categoria d'intervento, inclusa la ristrutturazione edilizia ex art. 3 TUE.

Certezza del diritto: fine delle "zone grigie" e stabilità dei titoli rilasciati dall'amministrazione.

Certezza del diritto e rapporti con la pubblica amministrazione

Il Consiglio di Stato richiama i principi di rilevanza costituzionale (Art. 41 e 42 Cost.) ed eurounitaria per arginare la discrezionalità amministrativa, che non può tradursi in arbitrio retroattivo. Un titolo rilasciato decenni prima non può essere eroso da sospetti tardivi.

La decisione si cristallizza su tre pilastri fondamentali:

- **Certezza del diritto:** L'ordinamento esige stabilità; il cittadino deve poter fare affidamento sui titoli rilasciati per il godimento e il commercio giuridico del bene.

- **Piena legittimità:** Il rilascio del titolo in sanatoria non è un provvedimento di serie B; esso conferisce al bene una dignità giuridica pari ai titoli ordinari.
- **Divieto di sospetto permanente:** È preclusa alla PA ogni interpretazione che tratti l'immobile regolarizzato come affetto da una tara indelebile, limitandone illegittimamente le trasformazioni.

Conclusione

La **sentenza n. 2848 del 9 aprile 2026** del Consiglio di Stato segna il superamento definitivo di una visione atomistica e restrittiva che, per decenni, ha relegato gli immobili condonati in una sorta di "limbo" giuridico.

Tradizionalmente, un orientamento granitico imponeva che un bene oggetto di sanatoria straordinaria potesse essere sottoposto esclusivamente a interventi di manutenzione, precludendo ogni trasformazione tipologica o funzionale.

Oggi, il massimo consesso della Giustizia Amministrativa abbraccia una visione sistematica: l'immobile sanato cessa di essere un "corpo estraneo" per recuperare una dignità urbanistica integrale.

Questa pronuncia non è un mero arresto di settore, ma una pietra miliare per la certezza del diritto, stabilendo che la sanatoria non è un atto di clemenza "con riserva", ma un titolo che consolida lo stato legittimo del bene.

L'impatto sul commercio giuridico e sulla valorizzazione Il superamento del limite della "sola manutenzione" ha implicazioni dirompenti sul valore del patrimonio esistente. Riconoscere la piena trasformabilità degli immobili condonati significa restituire loro piena commerciabilità (commercio giuridico), eliminando quelle "ombre legali" o "vizi occulti" che deprimevano il valore degli asset durante le fasi di *due diligence*. Consentire la ristrutturazione permette di adeguare edifici produttivi e residenziali agli standard contemporanei, passando da una legittimità "debole" a una pienezza documentale che trova il suo fulcro nell'art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001 (TUE).

Si pone fine all'era **dell'oscurità interpretativa** per il patrimonio condonato. Restituendo piena dignità ai titoli in sanatoria, il Consiglio di Stato riafferma che la legittimità è un valore binario: un immobile o è legittimo o non lo è. Una volta sanato, il bene rientra nel flusso ordinario della pianificazione urbanistica, libero da vizi permanenti e finalmente restituito alla piena disponibilità del proprietario e del mercato.

Questa sentenza, unita alla recente evoluzione normativa della Legge di Bilancio 2026, contribuisce a riportare coerenza nel sistema, chiarendo che il condono edilizio non è un punto di arrivo "debole", ma un elemento costitutivo e solido dello stato

legittimo di gran parte del patrimonio immobiliare italiano.

Epilogo: verso un codice dell'edilizia più coerente?

La parabola evolutiva dello stato legittimo segna la transizione dalla "storia dell'abuso" alla "condizione giuridica attuale". L'orientamento sostanzialista è l'unico pragmaticamente sostenibile per non escludere la gran parte del patrimonio immobiliare italiano dagli investimenti per la transizione ecologica. Tuttavia, il persistere di una dicotomia tra il testo letterale dell'Art. 9-bis TUE e le aperture della Legge di Bilancio 2026 richiede un intervento definitivo. È auspicabile che l'**Adunanza Plenaria** si pronunci per stabilizzare il principio della piena legittimità o, auspicabilmente, che il nuovo **Codice dell'Edilizia** (D.L. 2826) assorba queste novità, eliminando per sempre i "fantasmi del passato" e restituendo certezza a una materia che è, innanzitutto, un motore dell'economia nazionale.

Per chi volesse ripercorrere l'intero percorso di esame e gli approfondimenti che abbiamo illustrato in queste settimane nella rubrica di diariodiac.it, è possibile consultare l'archivio completo della serie qui di seguito:

Condoni edilizi e stato legittimo: la nostra inchiesta

[**31.03.2026** - Condoni edilizi e stato legittimo nel testo unico dell'edilizia: il "miraggio" della legge di bilancio 2026 tra aperture politiche e veti giurisprudenziali](#)

[**24.03.2026** - Stato legittimo e rigenerazione urbana: l'intervento chirurgico della legge di bilancio 2026 sulle premialità volumetriche e immobili condonati. Criticità applicative e nuove interpretazioni](#)

[**17.03.2026** - Interventi edilizi su immobili con condono pendente: profili di illegittimità, rischi procedurali e orientamenti giurisprudenziali. Verso una "data certa" con la riforma del Testo Unico](#)

[**10.03.2026** - L'eredità sospesa: analisi strutturale dello stallo dei condoni edilizi: l'arretrato che pesa sui Comuni e la riforma del testo unico che bussa alla porta](#)

[**03.03.2026** - Condoni edilizi: Il nodo giuridico che il nuovo Testo Unico vuole sciogliere assegnando una data certa nella definizione delle istruttorie e dei provvedimenti finali. Storia dell'abusivismo in Italia](#)