

IL LABIRINTO OSCURO DELL'EDILIZIA

# Condono e stato legittimo: la Consulta gela le premialità e frena le aperture del Consiglio di Stato. Il contrasto giurisprudenziale e il blocco dei bonus volumetrici

02 Giu 2026 ▶ di Salvatore Di Bacco



Il dibattito sullo **stato legittimo** degli immobili oggetto di condono straordinario ha subito, negli ultimi mesi, una repentina evoluzione che impone a noi tecnici e giuristi una profonda riflessione operativa. Se solo pochi mesi fa la giurisprudenza amministrativa sembrava aver aperto una breccia definitiva verso la piena equiparazione del condono ai titoli ordinari, la recente **Sentenza n. 86/2026 della Corte Costituzionale** è intervenuta a ridefinire i confini di questa legittimazione, introducendo un distinguo fondamentale tra la “regolarizzazione” del manufatto e il diritto ad acquisire nuovi benefici edilizi.

Per inquadrare correttamente lo stato dell'arte, è necessario rammentare la posizione assunta dalla Quarta Sezione del **Consiglio di Stato con la sentenza n. 2848 del 9 aprile 2026**. In quella sede, Palazzo Spada aveva espresso un

orientamento dirompente, valorizzando il nuovo **art. 9-bis, comma 1-bis del TUE** e il principio di certezza del diritto.

Secondo i giudici amministrativi, un immobile condonato dovrebbe acquisire una **piena legittimità urbanistica**, diventando oggetto degli stessi interventi consentiti per gli immobili originariamente assentiti, inclusa la **ristrutturazione edilizia**. Tale visione mirava a eliminare le cosiddette "zone grigie" urbanistiche, ritenute incompatibili con un ordinamento moderno che non può tollerare situazioni di incertezza permanente su una parte così rilevante del patrimonio edilizio nazionale.

A poco più di un mese di distanza, la **Corte Costituzionale, con la sentenza n. 86 del 21 maggio 2026**, ha fornito un'interpretazione sensibilmente diversa, intervenendo sulla legittimità della legge regionale sarda n. 18/2025. La Consulta ha ribadito con forza che il condono edilizio mantiene una natura **"extra ordinem"** e non elide del tutto l'originaria situazione di illiceità, limitandosi a produrre effetti sul piano penale e amministrativo nei termini specifici del titolo rilasciato.

Il punto di rottura rispetto al Consiglio di Stato risiede nell'automatismo dei benefici: per la Corte Costituzionale, dalla legittimazione dell'immobile (stato legittimo) non deriva automaticamente il diritto a beneficiare di **premierità volumetriche**, ampliamenti o vantaggi urbanistici ulteriori. La sanatoria straordinaria è infatti destinata a operare una tantum per chiudere situazioni del passato, ma non può trasformarsi in una fonte stabile di nuovi diritti edificatori.

Un elemento di ulteriore complessità tecnica è fornito dalla **Legge n. 199/2025 (Bilancio 2026)**, che ha modificato l'art. 5 del D.L. n. 70/2011. Questa norma speciale consente, eccezionalmente e per finalità di rigenerazione urbana, l'accesso a premialità volumetriche anche per gli edifici condonati.

Secondo la Consulta, proprio l'esistenza di questa **norma speciale** conferma il principio generale opposto: senza un'esplicita previsione del legislatore statale, l'immobile condonato resta escluso dai vantaggi edilizi che esorbitano dalla mera conservazione e ristrutturazione della sua consistenza attuale.

### **1. Introduzione: la nuova definizione di confine per il patrimonio edilizio esistente**

Nel panorama del diritto amministrativo e urbanistico italiano, la determinazione dello "stato legittimo" rappresenta la condicio sine qua non per la circolazione giuridica degli immobili e per l'attuazione di qualsiasi processo di trasformazione edilizia. Il recente Decreto "Salva Casa" (D.L. n. 69/2024, convertito in L. n. 105/2024) ha inteso fornire maggiore certezza al mercato, intervenendo sulla formulazione dell'**Art. 9-bis, comma 1-bis del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)**. Tale norma individua i pilastri documentali che attestano la legittimità di un organismo edilizio, includendo espressamente i titoli rilasciati a seguito di condono straordinario. Tuttavia, l'integrazione del condono nello stato legittimo ha riaperto un contenzioso costituzionale di primaria importanza, culminato nella **Sentenza**

---

## **86/2026 della Corte Costituzionale.**

L'obiettivo del presente contributo è analizzare se la regolarizzazione extra ordinem equivalga, sotto il profilo dei diritti edificatori, alla conformità originaria, delineando il perimetro tra la mera conservazione del bene e l'accesso a premialità volumetriche.

### **2. Excursus storico: la magistratura e il concetto di immobili "regolarizzati"**

Il condono edilizio (L. 47/1985, L. 724/1994, L. 269/2003) si configura nell'ordinamento italiano come un provvedimento eccezionale, volto a stabilizzare situazioni di abuso sostanziale. Sotto il profilo tecnico-giuridico, esso non elide l'illiceità originaria, ma opera limitatamente sul piano penale e amministrativo. La giurisprudenza costituzionale ha storicamente adottato una visione prudentiale: con la **Sentenza n. 238/2000**, la Consulta ha stabilito che, sebbene l'immobile condonato non possa essere destinato al degrado permanente, esso rimane soggetto a un regime differenziato.

Mentre gli interventi volti alla conservazione e alla funzionalità (manutenzione e ristrutturazione conservativa) devono essere garantiti per non svuotare il diritto di proprietà (Art. 42 Cost.), la "nuova capacità edificatoria" è preclusa. La magistratura ha dunque distinto tra la tutela dell'integrità della costruzione esistente – legittimata dal condono per la consistenza attuale – e la capacità di generare ulteriore volume, che rimane vincolata alla conformità genetica del manufatto.

### 3. **Il Consiglio di Stato e la ricerca della certezza del diritto (Sentenza 2848/2026)**

In un orientamento espresso con la **Sentenza n. 2848 del 9 aprile 2026**, il Consiglio di Stato ha tentato di superare le "zone grigie" derivanti dalla stratificazione di abusi e sanatorie. Valorizzando il principio di certezza del diritto e la novella dell'art. 9-bis, Palazzo Spada ha sostenuto che l'immobile condonato debba acquisire una "piena legittimità urbanistica".

Secondo questo approccio, una volta che il titolo in sanatoria è parte integrante della "storia urbanistica" dell'edificio, non sarebbe ammissibile una minorazione perpetua delle facoltà edificatorie. Questa posizione aveva illuso il mercato circa una totale equiparazione tra immobili originariamente conformi e condonati, ipotizzando che lo stato legittimo procedurale (art. 9-bis) sanasse anche il deficit di "meritevolezza" urbanistica del manufatto ai fini di ristrutturazioni pesanti e demo-ricostruzioni con incrementi volumetrici.

### 4. **La Sentenza 86/2026: la Corte Costituzionale "frena" sulle premialità**

La **Sentenza 86/2026**, depositata il 21 maggio 2026, ha operato un netto cambio di

rotta, ristabilendo la gerarchia delle fonti e la natura del titolo in sanatoria. Giudicando la **L.R. Sardegna 18/2025**, la Consulta ha colpito duramente il tentativo regionale di estendere i benefici edilizi agli immobili condonati. Il condono estingue il reato ma non cancella l'illiceità originaria. Pertanto, lo stato legittimo derivante da condono vale solo per la consistenza attuale e non funge da presupposto per ulteriori vantaggi volumetrici.

### **Analisi delle divergenze tecniche e "Punto di equilibrio"**

Sebbene le due sentenze sembrano confliggere, una lettura coordinata permette di individuare un sottile filo conduttore :

<b>Elemento di confronto Consiglio di Stato (Apertura)</b>		<b>Corte Costituzionale (Rigore)</b>
<b>Natura del Titolo</b>	Titolo di "Serie A" integrato nello stato legittimo.	Misura straordinaria che non cancella l'illiceità originaria.
<b>Trasformabilità</b>	Ammette la ristrutturazione edilizia piena.	Ammette la ristrutturazione solo se finalizzata alla conservazione e funzionalità.
<b>Premialità/Bonus</b>	Tende a equiparare l'immobile a quelli legittimi.	Esclude categoricamente premialità automatiche.
<b>Capacità Edificatoria</b>	L'immobile è pienamente inserito nella pianificazione.	Il condono stabilizza la consistenza esistente ma non crea nuova capacità edificatoria.

## 5. **Incentivi volumetrici e rigenerazione urbana: il limite della Legge di Bilancio 2026**

L'attuale perimetro operativo per l'ampliamento di immobili condonati è estremamente rigido. La regola generale rimane l'esclusione dai benefici, ma esiste un'eccezione legislativa puntuale introdotta dalla **Legge di Bilancio 2026 (L. 199/2025)**, che ha modificato il comma 10 dell'art. 5 del D.L. n. 70/2011.

Gli incentivi volumetrici per immobili condonati sono ammissibili **esclusivamente** se l'intervento è finalizzato alla **rigenerazione urbana** o al rinnovamento del patrimonio edilizio, secondo quanto normato specificamente dalla legge statale. Al di fuori di tale alveo speciale, vige il divieto di premialità.

Tuttavia, l'accesso a tali incentivi non è indiscriminato, ma è subordinato a finalità predeterminate dalla legge:

- **Interventi di rigenerazione urbana:** finalizzati alla razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente o alla riqualificazione di aree urbane degradate.
- **Efficienza energetica e fonti rinnovabili:** gli interventi devono essere volti a favorire lo sviluppo di tali prestazioni.
- **Delocalizzazione e armonizzazione:** la premialità può essere riconosciuta

anche in caso di delocalizzazione delle volumetrie o modifiche della sagoma per armonizzazione architettonica.

### **Matrice degli interventi su immobili condonati:**

- **Interventi conservativi (manutenzione, restauro):** sempre ammessi (Titolo: CILA/SCIA ordinaria). Finalizzati alla funzionalità del bene.
- **Ristrutturazione "leggera" (senza aumenti volumetrici):** ammessa nei limiti della consistenza legittimata (Titolo: SCIA).
- **Rigenerazione urbana con premialità:** ammessa solo se prevista da norme speciali statali o regionali di recepimento, con verifica rigorosa della finalità pubblica.
- **Ampliamenti ordinari / demo-ricostruzioni con aumento:** trattati come "Nuova Costruzione". Richiedono Permesso di Costruire, pagamento integrale degli oneri (spesso doppi) e conformità totale alla pianificazione vigente, senza alcuna agevolazione derivante dallo stato di condono.

Il dibattito tecnico-giuridico riguardante lo **stato legittimo** degli immobili condonati

---

ha assunto contorni di estrema complessità a causa delle diverse sensibilità espresse dalle due massime magistrature, il Consiglio di Stato e la Corte Costituzionale. Per voi professionisti e tecnici comunali, è fondamentale distinguere i due approcci per evitare errori nelle asseverazioni e nelle istruttorie dei titoli edilizi.

In sintesi, mentre il Consiglio di Stato ha recentemente teso verso una **piena integrazione** del condono nel sistema ordinario, la Consulta ha riaffermato la **natura eccezionale** dello strumento, ponendo un freno invalicabile all'uso del condono come "molla" per ulteriori espansioni volumetriche.

## 6. Conclusioni: una guida per professionisti e pubblica amministrazione

La Sentenza 86/2026 impone ai professionisti e alle amministrazioni un approccio di estrema cautela basato sul **doppio binario**:

1. **Validità dello stato legittimo (art. 9-bis):** Il condono è pienamente efficace per asseverare la conformità della consistenza esistente (superfici, volumi e destinazioni d'uso già sanate).
2. **Inesistenza di potenziale edificatorio automatico:** Il condono non opera come "titolo abilitativo originario" ai fini del calcolo di indici residui o premialità. Ogni

ulteriore trasformazione deve essere vagliata come se l'immobile non potesse vantare diritti pregressi oltre la propria sagoma legittimata.

È essenziale verificare non solo il rilascio della concessione in sanatoria, ma anche il rispetto dei vincoli e delle distanze di ordine pubblico (ferroviarie, stradali) e dei parametri igienico-sanitari. Lo stato legittimo procedurale non è un "nulla osta" alla violazione di standard inderogabili. In presenza di leggi regionali che propongono automatismi premiali per immobili condonati, il professionista deve operare con prudenza, stante l'elevatissimo rischio di annullamento per invasione della competenza legislativa statale sulle "norme fondamentali di riforma economico-sociale".

In conclusione, se il Consiglio di Stato ha "liberato" gli immobili condonati dal limbo del sospetto, la Corte Costituzionale ne ha "perimetrato" le ambizioni espansive. Lo stato legittimo derivante da condono è oggi un titolo solido per la conservazione e il recupero, ma resta un titolo "fragile" per chi intende utilizzarlo come base per nuovi ed ulteriori sviluppi volumetrici.

## **7. Massima della Sentenza n. 86/2026 della Corte Costituzionale**

Al fine di fornire ai lettori il supporto testuale necessario per la redazione di pareri e

---

relazioni tecniche, riportiamo di seguito il passaggio chiave (massima) della Sentenza n. 86/2026, che chiarisce definitivamente l'infondatezza di ogni pretesa espansiva basata sul solo titolo in sanatoria:

“Il ricorrente fa discendere le sue censure dal presupposto che il condono sarebbe titolo che determina «lo stato legittimo» dell'immobile ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, desumendo da ciò che il proprietario dell'immobile condonato non potrebbe vedere limitato il proprio potere di realizzare interventi di incremento volumetrico.

Tale assunto è tuttavia privo di fondamento.

Occorre innanzitutto ricordare che, mediante la normativa sul condono (art. 31 L. n.47/1985; art. 39 L. n.724/1994 e art. 32 D.L. n.269/2003 conv. L. n.326/2003), «il legislatore nazionale, in via straordinaria e con regole ad hoc, ha consentito di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino ad una certa data, di natura sostanziale, in quanto difformi dalla disciplina urbanistico-edilizia.

Il condono, pertanto, è una misura assolutamente «extra ordinem e destinat[a] a operare una tantum in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso» (sentenza Corte Cost. n. 181/2021, punto 10.1.) e «non elide la situazione di illiceità, ma opera unicamente su due piani e in particolare “sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l'estinzione dei reati edilizi [e] su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e

l'estinzione dell'illecito amministrativo)" (sentenze n. 44/2023, n. 70/ n. 142/2024, punto. 6.6.2.1.).

Dalla limitata portata delle sanatorie straordinarie consegue che «l'immobile che ne è oggetto non può giovare delle normative che riconoscono vantaggi edilizi che esorbitino dagli interventi di manutenzione, ordinaria o straordinaria, e di ristrutturazione finalizzati alla tutela dell'integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità» (sentenza n. 142/2024).

È stato peraltro chiarito che il divieto di riconoscere «benefici edilizi per gli immobili abusivi [...] assurge a principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica e, come tale, costituisce limite della potestà legislativa primaria» delle regioni a statuto speciale (sentenza n. 142/2024 e n. 24/2022).

Pertanto, i limiti posti dalla norma impugnata sono coerenti con il carattere straordinario e con gli effetti del condono edilizio e non contrastano con i parametri evocati.

Tale conclusione non muta, e anzi viene confermata, anche prendendo in considerazione quanto disposto dall'art. 1, comma 23, della L. n.199/2025 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026)....

Tanto chiarito, l'impugnata normativa regionale, impedendo, per un verso, gli aumenti volumetrici e consentendo, per l'altro, la realizzazione di interventi finalizzati alla

tutela dell'integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità, è pienamente conforme al quadro normativo e giurisprudenziale in materia edilizia...

Inoltre, il legislatore regionale, consentendo gli interventi volti a tutelare l'integrità della costruzione, non ha neppure leso lo statuto costituzionale del diritto di proprietà, di cui all'evocato art. 42, secondo comma, Cost.."

### **Condoni edilizi e stato legittimo. La nostra inchiesta:**

[\*\*21.04.2026\*\* - Stato legittimo e condoni: la sentenza 2848 del Consiglio di Stato abbatte le zone grigie e restituisce piena dignità e commerciabilità al patrimonio sanato](#)

[\*\*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](#)