

IL LABIRINTO OSCURO DELL'EDILIZIA

# Condoni edilizi e stato legittimo nel testo unico dell'edilizia: il "miraggio" della legge di bilancio 2026 tra aperture politiche e veti giurisprudenziali

30 Mar 2026 ► di Salvatore Di Bacco

L'articolo della scorsa settimana pubblicato nella mia rubrica "il labirinto oscuro dell'edilizia" ha analizzato la portata dirompente dell'articolo 1, comma 23, della legge di bilancio 2026 (L. 199/2025), con cui il legislatore ha tentato di abbattere definitivamente il muro tra sanatoria ordinaria e condono edilizio. Introducendo il termine strategico "o conseguito" accanto a quello di "rilasciato"; la nuova norma mira chiaramente a includere i titoli formati per silenzio-assenso – tipici dei condoni del 1985, 1994 e 2003 – nel perimetro delle premialità volumetriche e degli incentivi fiscali legati alla rigenerazione urbana. (...)

Tuttavia, come ogni tecnico e giurista sa bene, la validità di una norma di bilancio deve confrontarsi con i principi granitici del nostro ordinamento edilizio. L'articolo di questa settimana nasce proprio per rammentare come, nonostante l'apertura del legislatore, sussista una **"triplice minaccia" giurisprudenziale** – costituzionale, amministrativa e penale – che continua a guardare al condono non come a una

piena legittimazione, ma come a un "perdono eccezionale" che cristallizza l'immobile senza renderlo conforme.

Nelle prossime righe faremo un **excursus dettagliato** degli orientamenti della Consulta (sentenze 24/2022 e 119/2024) e delle più recenti pronunce del Consiglio di Stato (sent. 482/2025) e della Cassazione Penale (sent. 38977/2025). Ricostruiremo il dibattito giuridico maturato fino all'entrata in vigore della Legge di Bilancio 2026, evidenziando il persistente conflitto tra la volontà politica di "fare cassa" e il principio dello **stato legittimo** (Art. 9-bis TUE), che per decenni ha escluso gli immobili condonati da qualsiasi vantaggio incrementale. Un approfondimento necessario per i professionisti chiamati oggi ad asseverare interventi che rischiano di poggiare su basi giuridiche estremamente fragili.

## 1. **Inquadramento normativo: Il "paradosso legislativo" dello stato legittimo**

Il panorama della trasformabilità immobiliare è oggi dominato dall'articolo **9-bis, comma 1-bis del DPR 380/01**, introdotto dal D.L. 76/2020 e recentemente riformato dal **D.L. "Salva Casa" (D.L. 69/2024)**. Tale norma definisce lo "Stato Legittimo" come la sommatoria dei titoli abilitativi che hanno previsto o legittimato la costruzione e gli interventi successivi.

Tuttavia, si rileva un **paradosso legislativo** di profonda portata strategica: mentre il legislatore ha analiticamente incluso tra i fattori che concorrono allo stato legittimo il

---

pagamento delle sanzioni pecuniarie per parziali difformità (c.d. **fiscalizzazione** ex artt. 33 e 34), ha mantenuto una "**omissione consapevole**" riguardo ai titoli rilasciati in via straordinaria (condono). Sebbene la circolare ministeriale n. 4174/2003 e la nuova modulistica nazionale post-Salva Casa (riquadro "Regolarità urbanistica") includano i condoni tra i precedenti edilizi rilevanti, l'assenza di una citazione espressa nell'Art. 9-bis ha fornito alla giurisprudenza più restrittiva il pretesto per declassare tali titoli. Questa lacuna mina la certezza del diritto, separando la "commerciabilità" (garantita dal condono) dalla "piena trasformabilità urbanistica".

## 2. **Architettura della legittimità: gerarchia dei titoli e definizioni fondamentali**

Nel diritto urbanistico moderno, lo **Stato Legittimo** non è una mera condizione di fatto, ma l'architrave della certezza negoziale e della trasformabilità del patrimonio immobiliare. La ricostruzione della "filiera dei titoli" impone oggi un rigore analitico che distingue tra la legittimità sostanziale e la semplice "tollerabilità" amministrativa.

Sulla base del quadro normativo vigente (Art. 9-bis DPR 380/01) e dell'evoluzione del diritto vivente, la classificazione dei titoli deve seguire una gerarchia di stabilità decrescente:

- **Edifici legittimi *ab origine***: Realizzati in forza di un titolo abilitativo preventivo (licenza, concessione, permesso) che ne ha previsto la costruzione in conformità alla pianificazione allora vigente.

- **Edifici sanati ordinariamente (Accertamento di conformità ex artt. 36 e 36-bis):** Titoli rilasciati a fronte della "doppia conformità" (o conformità asimmetrica post DL 69/2024). Rappresentano la sanatoria "fisiologica", attestando che l'opera è coerente con l'ordinamento urbanistico.
- **Edifici condonati (Sanatoria straordinaria ex L. 47/85, 724/94, 326/03):** Titoli di natura eccezionale e derogatoria. Pur estinguendo il reato e impedendo la demolizione, non garantiscono la conformità sostanziale alle norme di zona.
- **Edifici fiscalizzati (Sanzione pecuniaria sostitutiva ex artt. 33, 34, 34-ter):** Interventi parzialmente difformi dove la demolizione è tecnicamente impossibile. Il pagamento della sanzione "regolarizza" lo stato di fatto ma non "sana" l'abuso sotto il profilo della legittimità urbanistica piena.

**L'impatto delle Tipologie di Condono:** È tecnicamente imperativo distinguere tra gli abusi. Le **Tipologie 2 e 3** (opere conformi alle norme dell'epoca o al momento della domanda) sono concettualmente prossime all'accertamento di conformità ordinario e possono offrire un percorso di "consolidamento" negato alla **Tipologia 1** (opere totalmente non conformi). Quest'ultima categoria soffre di una *volatilità del titolo* che ne limita drasticamente la capacità di supportare futuri incrementi volumetrici.

### 3. **La natura giuridica del condono: analisi della "limitata attitudine alla trasformazione"**

Per gli investitori istituzionali, è imperativo comprendere che il condono non è un "equivalente perfetto" del permesso di costruire ordinario. Esso costituisce un provvedimento eccezionale che "tollera" l'esistente in deroga alla pianificazione, ma non necessariamente lo "legalizza" per il futuro.

Caratteristica	Condono Edilizio (L. 47/85, 724/94, 326/03)	Accertamento di Conformità (Art. 36 / 36-bis)
<b>Natura Giuridica</b>	Eccezionale, in deroga alla pianificazione.	Ordinaria, nel rispetto della conformità.
<b>Requisito Sostanziale</b>	Sanatoria formale (non conformità sostanziale).	Doppia conformità (o asimmetrica ex 36-bis).
<b>Effetti Principali</b>	Non demolizione e libera circolazione giuridica.	Piena legittimazione urbanistica "ab origine".
<b>Recupero Volumetrico (Crollo/Demolizione)</b>	<b>Rischio elevato di perdita totale della cubatura.</b>	Pieno diritto al recupero volumetrico.
<b>Stato Legittimo</b>	"Regolarizzato" ma in una "terra di mezzo".	Pienamente legittimo.

Il condono, dunque, conferisce una **limitata attitudine alla trasformazione**. Come evidenziato dai recenti orientamenti, l'asset condonato gode di un diritto alla conservazione *quo ante*, ma perde la capacità di fungere da "presupposto" per interventi che superino la manutenzione ordinaria/straordinaria o il risanamento conservativo, qualora l'intervento derivi da una violazione sostanziale non sanabile a regime.

#### 4. **La svolta restrittiva: analisi di Cassazione n. 38977/2025 e Corte Costituzionale n. 119/2024**

Il rischio operativo per i progetti di sviluppo è oggi esacerbato da una giurisprudenza che vede nel condono un beneficio "non ripetibile" che non può generare ulteriori vantaggi economici.

- **Rischio penale e lottizzazione (Cass. Pen. n. 38977/2025):** La Suprema Corte ha qualificato come **lottizzazione abusiva** un intervento di demolizione e ricostruzione basato su volumetrie condonate in aree vincolate (nello specifico, fascia cimiteriale ex art. 338 R.D. 1265/1934). La sentenza chiarisce un punto fondamentale: la presenza di una SCIA o di un titolo edilizio non esclude il reato se l'intervento determina una trasformazione in contrasto con la legge o i vincoli preesistenti. Il condono non "pulisce" il peccato originale dell'opera rispetto a vincoli di inedificabilità assoluta.
- **Incostituzionalità delle premialità (Corte Cost. n. 119/2024):** La Consulta ha dichiarato incostituzionali le norme regionali (es. Piemonte) che estendevano i premi volumetrici del "Piano Casa" agli edifici condonati. La *ratio* è l'assenza della **doppia conformità**. Il legislatore statale intende premiare solo chi ha rispettato le regole; chi ha beneficiato dell'indulgenza straordinaria del condono non può cumulare ulteriori incentivi volumetrici, i quali sono riservati agli edifici

"legittimi" o sanati ordinariamente.

### **Impatti diretti per lo sviluppo:**

- **Esclusione dai Bonus:** Impossibilità di applicare premi volumetrici per Rigenerazione Urbana su cubature condonate. (Tipologia 1)
- **Perdita di cubatura:** In caso di demolizione volontaria, il volume che eccede gli indici di zona attuali non è recuperabile, venendo meno la "scia" di legittimità eccezionale del condono.

## **5. Lo stato legittimo nell'articolo 9-bis DPR 380/01 e l'effetto "Salva-Casa"**

L'Art. 9-bis, riformulato dal DL 69/2024, funge da "filtro" per la legittimità, ma la sua interpretazione letterale nasconde un'omissione consapevole che penalizza i condoni.

### **Confronto Testuale Art. 9-bis, comma 1-bis**

---

Parametro	Formulazione Ante DL 69/2024	Formulazione Post DL 69/2024 (Salva-Casa)
<b>Titoli Concorrenti</b>	Riferimento generico ai titoli abilitativi che hanno "legittimato" la costruzione.	Elenco tassativo: titoli abilitativi, <b>pagamento delle sanzioni (fiscalizzazioni)</b> , tolleranze.
<b>Condono Edilizio</b>	Inquadrato genericamente tra i titoli sananti.	<b>Omissione sistematica.</b> Il legislatore cita le fiscalizzazioni ma tace sui condoni.

**Interpretazione della Consulta (Sent. 119/2024):** La Corte Costituzionale ha stabilito che il termine "titolo abilitativo in sanatoria" deve essere interpretato in senso restrittivo. Esso include esclusivamente gli accertamenti di conformità (art. 36 e 36-bis) basati sul principio di legalità (doppia conformità o conformità asimmetrica), escludendo i condoni straordinari. Tale silenzio normativo è una scelta politica volta a impedire il *consolidamento dei vizi* derivanti da abusi eccezionali.

## 6. Impedimenti alla Rigenerazione Urbana e il paradosso "Case Green"

Sussiste attualmente una grave **spaccatura giurisprudenziale** nel Consiglio di Stato. Da un lato, la sentenza **n. 6860/2024** sostiene la piena equiparazione post-2020 tra condono e titolo legittimo. Dall'altro, la recente **n. 482/2025** afferma che il condono evita solo la demolizione ma non consente nuovi interventi. È tuttavia doveroso notare che la sentenza 482/2025 si riferisce a una fattispecie pre-2020; si può dunque argomentare che la sua **"forza espansiva"** sia limitata rispetto al testo

vigente dell'Art. 9-bis, sebbene il clima di incertezza resti elevato.

Tale incertezza crea un corto circuito con la **Direttiva Europea "Case Green"**. Se una porzione rilevante del patrimonio edilizio italiano (circa il 25% degli asset in alcune regioni) rimane "congelata" nello stato in cui si trova – con ammissibilità limitata alla sola manutenzione e risanamento – l'obiettivo europeo di efficientamento profondo diventerà irraggiungibile. Senza trasformabilità radicale, il **valore residuo** di questi asset nei piani di investimento a 10-15 anni rischia di tendere allo zero, subendo una svalutazione patrimoniale immediata.

## 7. Matrice degli interventi ammissibili e deroghe regionali

La trasformabilità di un immobile condonato segue oggi una logica binaria: conservazione ammessa, trasformazione preclusa (salvo specifiche finestre regionali).

### Matrice di ammissibilità (Orientamento 2025)

Tipologia di Intervento	Stato di Rischio	Protocollo di Mitigazione / Note Professionali
<b>Manutenzione (Ord./Str.)</b>	<b>Basso</b>	Interventi conservativi sempre garantiti per il mantenimento dell'efficienza.
<b>Restauro / Risanamento</b>	<b>Basso</b>	Ammissibili in quanto volti alla conservazione dell'organismo edilizio esistente.

<b>Ristrutturazione Leggera</b>	<b>Moderato</b>	Verificare se l'intervento altera i parametri urbanistici o la destinazione d'uso.
<b>Ristrutturazione Pesante</b>	<b>Elevato</b>	Il rischio è la perdita totale della cubatura condonata in caso di demolizione.
<b>Demolizione e Ricostruzione</b>	<b>Critico</b>	<b>Sardegna (L.R. 18/2025):</b> Ammessa solo senza modifica di sagoma. Altrove, rischio inefficacia titolo.
<b>Premialità Volumetriche</b>	<b>Vietato</b>	<b>Puglia (DGR 396/2024):</b> Eccezione per ampliamenti SUAP. Altrove, rischio lottizzazione.

**Analisi d'Élite:** Gli immobili condonati sono "di serie B" poiché la loro cubatura è legata indissolubilmente al ciclo di vita fisico del fabbricato. Se si demolisce un volume condonato senza una norma regionale di salvaguardia (come la citata L.R. Sardegna 18/2025), il "diritto alla cubatura" svanisce, poiché non è sorretto da uno Stato Legittimo pieno.

## 8. Protocollo di Due Diligence e mitigazione del rischio per il professionista

In un contesto di *efficacia intertemporale* incerta, il tecnico deve passare da una funzione di asseveratore a quella di gestore del rischio legale.

### I 5 pilastri della verifica tecnica post-2025:

1. **Analisi qualitativa del Condono:** Identificare se l'abuso è riconducibile alle Tipologie 2 o 3. In tali casi, procedere a una verifica di "conformità postuma" per tentare un passaggio verso l'Art. 36/36-bis, "pulendo" la natura del titolo da straordinaria a ordinaria.
2. **Verifica idoneità statica e sismica:** Molti condoni soffrono di un "limbo" sismico. L'ottenimento della sanatoria sismica è il prerequisito tecnico ineliminabile per qualsiasi trasformazione che superi la manutenzione ordinaria.
3. **Certificazioni collaterali di regolarizzazione:** Nelle relazioni tecniche integrate, distinguere nettamente tra "Regolarizzazione dell'Esistente" (diritto a non demolire) e "Legittimità Urbanistica" (diritto a trasformare).
4. **Strategia di pianificazione (Art. 29 L. 47/85):** Valutare con l'amministrazione comunale l'attivazione di "Varianti di Recupero". Questo strumento, spesso ignorato, permette di riportare a piena conformità urbanistica interi insediamenti condonati, sanando il conflitto tra stato di fatto e pianificazione.
5. **Avvertenza contrattuale sulla trasformabilità:** Informare formalmente il cliente (acquirente o investitore) che il valore commerciale dei volumi condonati non è paritetico a quelli legittimi, a causa della loro limitata "prospettiva di vita" urbanistica.

## **Conclusioni: La rigenerazione urbana tra azzardo normativo e "triplice minaccia" giurisprudenziale**

In conclusione, l'attuale quadro normativo delineato dalla Legge di Bilancio 2026 apre una stagione di profonda incertezza, configurando quello che molti osservatori definiscono un autentico "azzardo giuridico" per i professionisti e le amministrazioni locali. Nonostante il tentativo del legislatore di neutralizzare l'esegesi restrittiva della Consulta estendendo le premialità volumetriche agli immobili condonati, permane un'insanabile aporia logica tra questa apertura e il rigore sistemico dell'Articolo 9-bis del DPR 380/2001, che continua a non annoverare espressamente i titoli da condono tra quelli idonei a definire lo stato legittimo. Per il tecnico comunale e il progettista, ciò si traduce in una "vulnerabilità amministrativa" senza precedenti: asseverare la regolarità di un intervento su edifici condonati espone infatti alla "triplice minaccia" – costituzionale, amministrativa e penale – consolidata da una giurisprudenza che considera il condono un mero "perdono eccezionale" che cristallizza l'esistente senza garantire la conformità urbanistica. Senza una riforma organica che modifichi direttamente il Testo Unico dell'Edilizia, i "fantasmi del passato" continueranno a pesare sulla gestione del patrimonio immobiliare, rendendo ogni nuova trasformazione radicale un titolo edilizio fragile, potenzialmente inefficace o annullabile per carenza dei presupposti fondamentali.

In assenza di un intervento chiarificatore dell'**Adunanza Plenaria** o di una modifica espressa dell'Art. 9-bis che includa i condoni tra i titoli legittimanti, l'approccio alla gestione di asset condonati deve essere improntato alla massima prudenza.

La redditività degli investimenti in rigenerazione urbana dipenderà, nei prossimi anni, dalla capacità di discernere tra volumi "semplicemente non demolibili" e volumi "pienamente trasformabili".

### **Leggi anche:**

#### **Condoni edilizi**

[\*\*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](#)