

Carlo Pagliai

CONDONI EDILIZI IN ITALIA



GUIDA ALLE SANATORIE STRAORDINARIE
Leggi n. 47/1985, n. 724/1994, n. 326/2003
Regolarizzazione immobiliare – volume 1

Edizione I - aggiornata a L. 105/2024

CARLO PAGLIAI

CONDONI EDILIZI IN ITALIA

GUIDA ALLE SANATORIE STRAORDINARIE
Leggi n. 47/1985, n. 724/1994, n. 326/2003
Regolarizzazione immobiliare – volume 1

Edizione I – 29 Giugno 2025
Aggiornato a L. 105/24

Copyright 2025 C. Pagliai - Tutti i diritti riservati

ISBN 9798290409290 Casa editrice: Independently published

Indice

1. INTRODUZIONE.....	10
2. STATO LEGITTIMO DELL'IMMOBILE.....	14
2.1 Ruolo del condono edilizio nello Stato Legittimo	17
2.2 Opere condonate, niente modifiche perché non conformi.....	17
2.3 Conseguenze sulle pratiche edilizie verso immobili condonati	19
2.4 Tolleranze inapplicabili al condono edilizio	20
3. CONDONO EDILIZIO L. 47/85, QUADRO GENERALE.....	22
3.1 Sanatorie e condoni speciali Ante L. 47/85.....	22
3.2 Elenco provvedimenti correttivi.....	22
3.3 Condoni e sanatorie speciali regionali ante L. 47/85.....	24
3.4 Condono Edilizio, regime speciale generale	25
3.5 Soggetti legittimati a presentare istanza di condono	27
3.6 Termini scadenza presentazione istanze L. 47/85	29
3.7 Tardiva presentazione istanza	30
3.8 Tipologie abusi edilizi ammessi al condono	31
3.9 Mutamento destinazione d'uso nel condono	34
3.10 Più costruzioni abusive nello stesso lotto configurano lottizzazione abusiva?.....	35
3.11 Abusi edilizi Ante 67 da condonare.....	36
3.12 Opere non suscettibili di condono per immobili vincolati	39
3.13 Tempus regit actum, quali norme applicare in istruttoria?	42
3.14 Irretroattività disposizioni L. 326/03 ad istanze '85 e '94	44
3.15 Questioni di incostituzionalità	45
3.16 Documentazione richiesta per l'istanza	46
3.17 Richiesta integrazioni documentali.....	47
3.18 Unicità e scissione istanze di condono.....	48
3.19 Onere della prova consistenza e data esecuzione abusi edilizi	49
3.20 Riparto dell'onere della prova tra cittadino e Amministrazione	50
3.21 Dichiarazione sostitutiva epoca abuso, insufficienza probatoria	51
3.22 Rischio diniego assenza fotografie allegate alla domanda	52
3.23 Perizia giurata attestante stato dei luoghi e opere.....	53
3.24 Effetti della oblazione ed estinzione reato edilizio	55
3.25 Oblazione, quantificazione e criteri	56

3.26	Note applicative sulla tabella parametrica delle oblazioni	59
3.27	Riduzioni e incrementi previsti per oblazioni.....	60
3.28	Improcedibilità per mancato saldo oblazioni e oneri.....	62
3.29	Oneri concessori e costo di costruzione, metodi di calcolo	64
3.29.1	Debenza periodo L. 765/67 e L. 10/77 demandato alle Regioni	64
3.29.2	Criteri di determinazione rispetto all'istruttoria.....	65
3.29.3	Orientamento del calcolo riferito al momento di rilascio	65
3.29.4	Orientamento per calcolo riferito all'epoca di abuso o istanza	66
3.30	Prescrizione pagamento oneri di urbanizzazione nei condoni.....	67
3.31	Restituzione somme dovute al richiedente	69
3.32	Modifiche interne in sanatoria ex articolo 48 L. 47/85	70
3.32.1	Condizioni e requisiti deposito articolo 48 L. 47/85	72
3.32.2	Relazione asseverata vs attestazione proprietario	72
3.32.3	Regime sanzionatorio assente Articolo 48 L. 47/85.....	73
3.32.4	Note e consigli utili per modifiche interne abusive	73
3.33	Il carattere permanente degli abusi compiuti ante L. 47/85	74
3.34	Procedure regionali semplificate e accelerazione iter	76
3.35	Rapporto tra normativa nazionale e disposizioni regionali	77
3.36	Molti condoni edilizi sono pendenti per evitare la demolizione.	78
3.37	Notifiche e invio al soggetto richiedente	79
3.38	La domanda rende inefficaci ordinanze demolitorie emesse	80
3.39	Sospensione sanzioni e ordinanze repressive	81
3.40	In attesa del rilascio del condono: principi generali.....	83
3.41	Interventi ammissibili solo su immobili legittimati	83
3.42	Opere postume al condono pendente: gli orientamenti	84
3.42.1	Interventi di manutenzione ordinaria ammessi dopo l'istanza.....	85
3.42.2	Condono pendente, esclusa qualsiasi opera ulteriore.....	86
3.42.3	Divieto opere postume all'istanza e reiterazione illecito	88
3.42.4	Valutazione opere postume e rimedi senza improcedibilità istanza	89
3.42.5	Improcedibilità per esecuzione opere con istanza pendente	90
3.43	Condono, eventuali opere di completamento ammesse	91
3.44	Condono pendente su altro condono	93
3.45	Notevole ritardo non comporta legittimo affidamento al privato.....	94
3.46	Varianti al Piano Regolatore recupero insediativo	95
3.47	Circolari ministeriali sulla L. 47/85.....	97
3.48	Commissione edilizia, obbligo o facoltà	97
3.49	Agibilità provvisoria esclusa in pendenza di condono.....	98

3.50	Rettifica di condono edilizi rilasciati	101
3.51	Termini impugnazione condono da soggetti terzi.....	103
3.52	Fatto salvo diritti di terzi	106
3.53	Immobili eseguiti, Condono edilizio tardivo entro 120 giorni	107
3.53.1	Condono edilizio tardivo e le modifiche normative	107
3.53.2	Termine presentazione di 120 giorni per condono tardivo	108
4.	REGIME VINCOLISTICO GENERALE L. 47/85.....	110
4.1	Regime vincolistico differenziato nei tre condoni	110
4.2	Quadro generale dei vincoli presenti in Italia	110
4.3	Vincoli e beni paesaggistici.....	113
4.4	Vincolo beni culturali ex L. 1089/39 sugli immobili	115
4.5	Vincoli e prescrizione di tutela indiretta ex art. 45 del Codice	117
4.6	Immobili pubblici oltre 70 anni e vincolo beni culturali	117
4.7	Centri storici non sono vincolati per legge	122
4.8	Centri storici inseriti in elenchi Unesco.....	125
4.9	Istanza condono su immobile già vincolato	126
4.10	Parere o atto di assenso vincolistico necessario	129
4.11	Natura endoprocedimentale del parere	130
4.12	Valutazione di compatibilità dell'opera rispetto al vincolo.....	131
4.13	Cambio di parere entro il provvedimento conclusivo	132
4.14	Parere negativo, opere abusive da rimuovere.....	132
4.15	Ente preposto al vincolo non può ordinare la demolizione	133
4.16	In zona vincolata, manufatti incompleti non sono condonabili	133
4.17	Sopravvenienza vincolo posteriore alla domanda.....	136
4.18	Condizioni essenziali per immobili vincolati	138
4.19	Vincolo paesaggistico: autorizzazione o parere favorevole?.....	139
4.20	Autorizzazione paesaggistica condono, pareri vincolanti	140
4.21	Quantificazione risarcitoria e danno ambientale L. 1497/39.....	141
4.22	Sanzione e danno ambientale, prescrizione pagamento	144
4.23	Vincolo sopravvenuto, sanzione pecuniaria non dovuta	145
4.24	Valutazione Soprintendenza esclusa su profili urbanistico-edilizi	145
4.25	Distanze legali tra costruzioni e condonabilità.....	147
4.26	Fasce di rispetto stradali, preesistenti e posteriori all'abuso.....	149
4.27	Fascia di rispetto autostradale.....	151
4.28	Fascia di rispetto ferroviario.....	152
4.29	Aree di proprietà pubblica o gravate da Usi civici	154

4.29.1	Aree di proprietà dello Stato ed enti pubblici territoriali	155
4.29.2	Lineamenti e diritti di aree gravate da usi civici	158
4.29.3	Regime giuridico di alienabilità suoli gravati da uso civico	159
4.29.4	Difficoltà applicative e censimento delle aree gravate da usi civici.....	161
4.30	Zona a vincolo idrogeologico e forestale	162
4.30.1	Storia e finalità del vincolo idrogeologico	162
4.30.2	Effetti e gestione del vincolo idrogeologico nel condono.....	163
4.31	Area con vincolo cimiteriale.....	164
4.32	Vincolo idraulico 10 metri da corpi idrici R.D. 523/1904	166
4.33	Enti parco e aree naturalistiche L. 394/1991	169
5.	SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	173
5.1	Silenzio-assenso sul Condono.....	173
5.1.1	Restrittivo: niente silenzio assenso su domande incomplete	174
5.1.2	Estensivo: anche su istanza non conforme a disciplina.....	175
5.2	Silenzio-assenso escluso senza parere favorevole vincolo	176
5.3	Silenzio-assenso su richieste pareri per immobili vincolati	177
5.3.1	L'originario silenzio-diniego della L. 47/85.....	178
5.3.2	Regime intermedio L. 724/94	179
5.3.3	Regime integrato dalla L. 662/96	180
5.3.4	Regime vigente riordinato dalla L. 326/2003	182
5.3.5	Retroattività silenzio-rigetto del parere istanze L. 724/94 e L. 47/85.....	184
5.3.6	Silenzio-assenso e vincolo sopravvenuto all'istanza.....	185
5.4	Escluso silenzio-assenso su istanza dolosamente infedele	187
5.5	Legittimo affidamento e silenzio-assenso	187
5.6	Notevole ritardo non configura legittimo affidamento al privato	188
5.7	Consigli sul silenzio e formazione tacita.....	189
6.	ESITI NEGATIVI SULL'ISTANZA.....	190
6.1	Improcedibilità per mancata integrazione documenti L. 47/85	190
6.2	Condono edilizio infedele o con errata rappresentazione	192
6.3	Preavviso di diniego ad istanza di condono.....	194
6.4	In caso di diniego della sanatoria	197
6.5	Notifica diniego al richiedente	197
6.6	In caso di mancata presentazione dell'istanza di sanatoria	198
6.7	Ripescaggio e conversione istanze L. 47/85 in L. 724/94	199

7. IDONEITÀ STATICA NEL CONDONO EDILIZIO	201
7.1 Obbligo idoneità statica e soglia di 450 metri cubi	202
7.2 Dichiarazione idoneità statica o sismica?	204
7.3 Idoneità statica o sismica riferite a una consistenza nel tempo	206
7.4 Costruzioni e abusi realizzati in zone non classificate sismiche.	206
7.5 Costruzioni e abusi realizzati prima della dichiarazione sismica	208
7.6 Opere realizzate dopo la classificazione sismica del comune	210
7.7 Procedura opere di adeguamento strutturale.....	211
7.8 Opere adeguamento, NTC chiarite da L. 724/94	213
7.9 Limite alle opere di adeguamento strutturale e sismico.....	214
7.10 Improcedibilità al rilascio sanatoria per profili strutturali	215
7.11 Conclusioni su idoneità statica, sismica e adeguamenti.....	216
7.12 Decreto Ministero LL.PP. 15/05/1985, testo coordinato.....	217
 8. SECONDO CONDONO EDILIZIO L. 724/94	 221
8.1 Riapertura del condono L. 47/85 con condizioni e limiti	222
8.2 Gli scrutini della Corte Costituzionale.....	223
8.3 Ultimazione opere al 31 dicembre 1993	232
8.4 Soggetti titolati a presentare istanze di condono.....	233
8.5 Termini di presentazione dell'istanza del secondo condono	234
8.6 Soggetti esclusi per reati commessi.....	235
8.7 Tipologie di abusi edilizi ammissibili	237
8.8 Opere non suscettibili di condono.....	239
8.9 Annullamento acquisizione gratuita e restituzione immobile.....	241
8.10 Il provvedimento correttivo disposto con L. 662/96	242
8.11 Ulteriori correttivi con L. 449/97, D.L. 269/03 e D.P.R. 380/01	244
8.12 Documenti obbligatori dell'istanza.....	245
8.13 Oblazione, quantificazione e criteri parametrici	246
8.14 Riduzioni previste per oblazione	249
8.15 Rateazione importi oblazione.....	250
8.16 Interessi per pagamento tardivo oblazione	251
8.17 Diniego per mancato saldo oblazione	253
8.18 Limiti volumetrici del secondo condono.....	254
8.18.1 Volumetria massima di 750 metri cubi per istanza.....	255
8.18.2 Nuove costruzioni, il chiarimento dalla Consulta	256
8.18.3 Frazionamenti fittizi per aggirare limite 750 mc.....	259
8.18.4 Diniego alle istanze riunificate presentate separatamente.....	260

8.18.5	In caso di più edifici diversi e autonomi nello stesso lotto.....	261
8.19	Oneri concessori dovuti	261
8.19.1	Acconto, rateazione e conguaglio	263
8.19.2	Oneri concessori differenziati temporalmente dalle Regioni	265
8.19.3	Criteri conteggio degli oneri concessori vigente o epoca di abuso	266
8.19.4	Orientamento calcolo oneri concessori riferito al rilascio	266
8.19.5	Orientamento favorevole al calcolo retrodatato	268
8.19.6	Oneri a scomputo di opere già realizzate	268
8.19.7	Interessi per pagamenti tardivi	269
8.20	Mutamento destinazione d'uso con o senza opere	270
8.21	Improcedibilità e rigetto per mancata integrazione	272
8.22	Silenzio assenso istanze, requisiti e tempistiche	274
8.22.1	Criteri generali e tempistiche	275
8.22.2	Differimento termini stabiliti dalla L. 662/96	276
8.23	Parere enti preposti alla tutela dei vincoli	276
8.23.1	Vincoli sopravvenuti all'esecuzione dell'abuso	277
8.23.2	Vincoli assoluti transitori imposti per legge.....	278
8.23.3	Storia normativa del silenzio-assenso su richieste pareri	279
8.23.4	Vigente regime silenzio-assenso su pareri per vincoli.....	280
8.23.5	Indennità risarcitoria per abusi effettuati in aree vincolate	282
8.23.6	Estinzione reati edilizi compiuti su immobili vincolati	284
8.24	Opere di adeguamento postume per rientrare nel condono	285
8.25	La conversione dell'istanza di sanatoria ordinaria in condono	287
8.26	Il ripescaggio delle domande di condono L. 47/85 negate	288
8.27	Effetti estintivi reati edilizi, regime differenziato	288
8.28	Diritti di terzi e civilistici	291
8.29	Circolari ministeriali sulla L. 724/1994.....	292
9.	TERZO CONDONO EDILIZIO D.L. 269/2003	293
9.1	Un condono più rigoroso e restrittivo	294
9.1.1	Categorie di intervento ammissibili	296
9.1.2	Tipologie opere ammissibili e ruolo dei vincoli	297
9.1.3	Opere di completamento edifici e opere ultimate a rustico	299
9.1.4	Mutamento destinazione d'uso, quale tipologia abusi?	300
9.1.5	Ristrutturazione edilizia, inquadramento categoria	301
9.1.6	Opere non suscettibili di condono	302
9.1.7	Opere escluse dal Terzo condono edilizio.....	304

9.1.8	Principio generale di influenza su istanze L. 47/85 e L. 724/94.....	306
9.1.9	Raccordo e integrazioni retroattive verso L. 47/85 e L. 724/94	306
9.1.10	Le forche caudine dei vincoli	307
9.1.11	Esclusione generale opere postume all'istanza	307
9.2	Termine ultimazione opere oggetto di condono.....	309
9.3	Limiti volumetrici ulteriormente restrittivi.....	309
9.3.1	Nuove costruzioni residenziali ammissibili con limiti volumetrici.....	310
9.3.2	Escluse nuove costruzioni aventi destinazione non residenziale.....	311
9.3.3	Ampliamenti, cumulatività dei limiti volumetrici 750 mc	311
9.3.4	Aggiramento limiti volumetrici e frazionamenti artificiali.....	315
9.3.5	Ulteriori limiti applicativi e volumetrici delle Regioni.....	316
9.4	Contenuti essenziali dell'istanza condono L. 326/2003	317
9.5	Termini di presentazione della istanza di condono.....	319
9.6	Termini integrazioni istanza	320
9.7	Improcedibilità istanza per mancata integrazione nei termini	321
9.8	Questioni di incostituzionalità sollevate sul terzo condono	323
9.9	Quantificazione oneri concessori.....	325
9.10	Oblazione, criteri e importi.....	327
9.11	Diritti di istruttoria per istanze.....	330
9.12	Diniego per mancata corresponsione integrale oblazione	330
9.13	Effetti estintivi reato edilizio L. 326/03	331
9.14	Soggetti esclusi in base ad altri reati commessi.....	332
9.15	Silenzio assenso nel terzo condono	332
9.15.1	Criteri generali per silenzio-assenso L. 269/03	333
9.15.2	Condizioni e requisiti del silenzio-assenso.....	334
9.15.3	Escludibilità dalle legislazioni regionali	335
9.15.4	Silenzio-assenso e regime vincolistico	336
9.16	Abusi edilizi in zone vincolate.	338
9.16.1	Ripartizione generale in funzione dei vincoli	339
9.16.2	Esclusione specifica per immobili vincolati.....	340
9.16.3	Abusi primari esclusi totalmente su immobili vincolati	341
9.16.4	Illeciti minori con vincolo, due orientamenti opposti.....	342
9.16.5	Abusi minori su vincoli, condizioni essenziali di sanabilità	343
9.16.6	Vincoli sopravvenuti e antecedenti all'opera abusiva	344
9.16.7	Vincolo sopravvenuto alla realizzazione dell'abuso.....	345
9.16.8	Vincolo postumo su abusi primari esclude condono	346
9.16.9	Distinzione tra vincoli assoluti e relativi.....	347

9.16.10	Conformità a norme e strumenti urbanistici	348
9.16.11	Necessario parere favorevole su immobili vincolati	349
9.16.12	Paesaggistica: autorizzazione postuma o parere favorevole?	350
9.16.13	Esclusa sanatoria paesaggistica speciale L. 308/2004	352
9.16.14	Aree gravate da usi civici	353
9.17	Aree di proprietà statali o enti pubblici territoriali	355
9.18	Le modifiche coordinate del Testo Unico Edilizia D.P.R. 380/01	359
9.19	Chiarimenti Circolare ministeriale LL.PP.	360
10.	CONCLUSIONI.....	361
11.	GLOSSARIO TERMINI E NORMATIVE CITATE	362

ACQUISTA LIBRO SU AMAZON

1. INTRODUZIONE

L'Italia è uno strano Paese, ben rappresentato dalla celebre canzone *"La terra dei cachi"* anche sotto il profilo urbanistico-edilizio: nonostante sia diretta discendente della gloriosa ars edificatoria dell'Antica Roma, è evidente che qualcosa sia andato storto, considerato il persistente problema dell'abusivismo edilizio e urbanistico. Che la gestione e il controllo dell'assetto del territorio stessero sfuggendo di mano al legislatore si evince già dall'originario articolo 1 della **legge urbanistica fondamentale n. 1150/1942, norma dichiaratamente avversativa e finalizzata al contrasto dell'urbanesimo**. Sul punto risulta illuminante la lettura dei lavori preparatori parlamentari relativi a tale disposizione, in cui anche la politica del Fascismo, nel pieno della seconda guerra mondiale, aveva preso atto dell'incremento dell'inurbamento delle città, determinato dai fenomeni migratori interni e dall'inizio dell'esodo dalle campagne.

Quella classe politica scelse di contrastare tali dinamiche urbane, piuttosto che governarle mediante la pianificazione: a riprova, il famoso articolo 31 della L. 1150/1942 impose l'obbligo di licenza edilizia solo nei centri abitati e nelle zone di espansione previste dai piani regolatori comunali, presupponendo di limitare l'attività edilizia nelle aree extraurbane e di bloccare il movimento delle masse popolari tra città e campagna. Dando per acquisita la conoscenza del seguito storico, nel Dopoguerra tali fenomeni si intensificarono esponenzialmente, e — al netto delle disfunzioni degli apparati pubblici — crebbero parallelamente le attività edilizie illecite, fino a sfociare in diffusi fenomeni di lottizzazione abusiva.

L'abusivismo edilizio e urbanistico è sempre un concorso di colpe, sul quale sono stati scritti autorevoli compendi cui si rinvia, senza soffermarsi oltre in questa sede. Tra le tante responsabilità, emerge certamente la costante tardività dell'adeguamento normativo alla realtà e l'assenza di una pianificazione territoriale efficace, comprovata dal fatto che, al momento in cui si scrive, manca perfino un Ministero dedicato all'urbanistica e al governo del territorio, materia oggi delegata a venti legislazioni regionali (ventuno, considerando le due province autonome del Trentino), innescando un contenzioso costante tra Stato e Regioni dinanzi alla Corte Costituzionale. È ormai evidente che la riforma del Titolo V del 2001, con la devoluzione delle competenze urbanistico-territoriali alle Regioni, abbia prodotto più costi che benefici, come dimostra anche l'attuazione della recente legge n. 105/2024, nota come "Salva Casa".

L'abusivismo edilizio incontrollato è anche il prodotto di povertà, fallimento delle politiche abitative e altre dinamiche complesse, come l'illegalità diffusa, l'impunità e le carenze della macchina giudiziaria; tuttavia, in un sistema in cui risultano colpevoli tutti, alla fine non è colpevole nessuno. Oppure, come spesso accade in Italia, quando un problema supera certe soglie critiche, viene archiviato piuttosto che affrontato. La prima legge sul condono del 1985 ebbe una lunga gestazione a causa dei dubbi sulla sua legalità ed eticità; lo dimostrano anche alcuni film "premonitori" sul tema. E nonostante l'italico finto moralismo, piovvero milioni di domande di condono nel 1985, seguite da quelle relative ai due successivi condoni.

A mio avviso, **molti proprietari non hanno mai presentato l'istanza di condono perché ignari del reale stato di abusività, alla luce dei più moderni canoni imposti dalla disciplina sullo Stato Legittimo e sulle Tolleranze edilizie** (articoli 9-bis e 34-bis del D.P.R. 380/01, introdotti con il D.L. 76/2020). Ad esempio, molti credono ancora oggi che l'immobile sia regolare in quanto munito di certificati di Abitabilità e Agibilità rilasciati dal Comune, a seguito di sopralluogo dei funzionari competenti. Ritengo che oggi esista un'"urbanistica al

contrario”, in quanto prima è stato ammesso un determinato sistema autorizzativo edilizio, e poi si è introdotto il presupposto essenziale dello Stato Legittimo per qualsiasi attività edilizia. **Ciò rappresenta l'ennesimo fallimento dei controlli sul costruito e della disciplina sui condoni edilizi, rendendo ancora più evidente la distinzione tra ciò che è legittimo e ciò che è sanzionabile.** Infatti, molti stanno realizzando che una parte significativa del patrimonio edilizio costruito decenni fa in Italia risulta:

- abusivo e/o difforme;
- fuori tolleranze edilizie;
- irregolare verso almeno una di quella trentina di norme di settore avente incidenza edilizia (es. paesaggistica, antisismica, vincoli, eccetera).

L'eccessiva rigidità sanzionatoria vigente, introdotta dal D.P.R. 380/01, ha ridotto quasi a zero ogni possibilità di regolarizzazione, anche per illeciti minimi e risalenti a epoche lontane, urbanisticamente parlando. Oggi noi tecnici professionisti ci troviamo persino a spiegare ai cittadini che la punibilità dell'abuso edilizio è indipendente dal fatto che sia stato compiuto sessant'anni fa o la notte scorsa. Un altro notevole ostacolo alla regolarizzazione edilizia è rappresentato dalla tipologia immobiliare del condominio, che impedisce la gestione separata degli illeciti privati da quelli relativi alle parti comuni. La legge “Salva Casa” n. 105/2024 ha cercato di semplificare la sanatoria delle irregolarità minori, ma le prime pronunce giurisprudenziali non sono affatto incoraggianti. Tuttavia, come già espresso nel mio blog, *“non può essere tutto abusivo”*. Se l'obiettivo è ripristinare la legalità urbanistico-edilizia violata, occorre una vasta riforma trasversale, che preveda nuove disposizioni di regolarizzazione sia edilizia che urbanistica. Infatti, la nozione di condono è spesso riferita solo all'edificio, ma è necessario estendere l'analisi anche al suo contesto urbanistico, come dimostrano le recenti inchieste su Milano.

Detto ciò, nel nostro ordinamento coesistono (e confliggono) tre differenti condoni edilizi. Il primo, introdotto con la L. 47/1985, rappresentò un riordino straordinario e temporaneo della disciplina edilizia. Il secondo (L. 724/1994) e il terzo (D.L. 269/2003, convertito con modifiche in L. 326/2003) furono parziali riedizioni del primo, ma con restrizioni, limiti ed esclusioni molto più rigide, nonché significative modifiche procedurali. La crescente severità normativa ha influito anche sulla risposta dei cittadini: in un Comune della mia zona, con circa ventimila abitanti, furono presentate circa 3.000 domande per il condono del 1985, circa 1.000 per quello del 1994 e circa 500 per il 2003. La coesistenza di norme legate al primo condono ha reso necessario distinguere chiaramente le rispettive eccezioni e previsioni, per cui si è tentato in questo volume di ricostruire un quadro normativo e giurisprudenziale complesso. Purtroppo, anche questa materia è stata oggetto di numerosi mutamenti e incertezze, e forse solo oggi — a oltre vent'anni di distanza dall'ultimo condono del 2003 — si può parlare di una relativa stabilizzazione, su cui comunque non è consigliabile abbassare la guardia.

La critica alla disciplina dei condoni riguarda anche la sua gestione operativa: tra gli errori fondamentali si segnala la mancata costituzione di task force comunali per l'istruttoria delle istanze. Altro errore, da parte dei cittadini, è stato non sollecitare l'evasione delle pratiche presentate, preoccupandosi di concluderle solo al momento del bisogno (compravendite, trasferimenti, bonus edilizi) o non rispondendo alle richieste di integrazione. Questo lassismo generalizzato da parte dei cittadini è la principale causa della giacenza di molte pratiche di condono, che attendono integrazioni, ritiro o diniego.

Molti cittadini preferiscono mantenere lo status quo, spesso con la complicità dell'Amministrazione, consapevoli che un'istruttoria completa possa concludersi con un

diniego, e optano per un rinvio a tempo indeterminato, nella speranza di un futuro condono: una sorta di vincolo volontario. Volendo concludere questa introduzione, lo scopo principale del presente libro è offrire anche ai non addetti ai lavori un quadro ricostruttivo delle vicende condonistiche edilizie italiane, affinché possa costituire una guida utile per orientarsi tra le molteplici fattispecie, senza però prescindere dalla necessità di affidare ogni singolo caso a professionisti specializzati nella materia.

Carlo Pagliai, Ingegnere e Urbanista - 29 giugno 2025.

- Blog: www.studiotecnicopagliai.it
- YouTube: www.youtube.com/@carlopagliai
- Facebook: www.facebook.com/carlopagliaipage/
- LinkedIn: www.linkedin.com/in/pagliaicarlo/
- Instagram: www.instagram.com/pagliaicarlo/
- Whatsapp: <https://bit.ly/wacarlopagliai>
- Telegram: <https://t.me/pagliaicarlo>



ACQUISTA LIBRO SU AMAZON

***Lo STATO
LEGITTIMO
è il valore reale
dell'immobile***

2. STATO LEGITTIMO DELL'IMMOBILE

Preliminarmente, in questo volume si è deciso di omettere una serie di argomenti complementari alla disciplina del condono edilizio, in particolare quelli relativi al regime repressivo e sanzionatorio, alle categorie di illeciti edilizi e a tematiche similari, allo scopo di circoscrivere la trattazione esclusivamente alle procedure di condono edilizio previste dalle leggi n. 47/1985, L. 724/1994 e D.L. 269/2003. Tuttavia, **è necessario avere una conoscenza generale del concetto di Stato Legittimo dell'immobile, tenuto conto che il condono edilizio contribuisce, in una certa misura, alla definizione dei profili di regolarità urbanistico-edilizia**. Inoltre, tale conoscenza è importante per comprendere gli approcci e i metodi applicati in passato nella predisposizione delle domande di condono, nonché per affrontare le diverse criticità che saranno esaminate nei capitoli successivi.

In passato, era diffusa una prassi discutibile, adottata da Pubbliche Amministrazioni e professionisti, consistente **nell'ottenimento di titoli abilitativi edilizi rappresentanti lo stato attuale dell'immobile, senza verificare se esso fosse effettivamente conforme**. In altre parole, negli elaborati grafici depositati presso il Comune, lo stato attuale poteva differire anche sensibilmente da quanto autorizzato con il precedente titolo edilizio, ovvero lo stato finale della penultima pratica edilizia non corrispondeva allo stato attuale raffigurato nell'ultima. Inoltre, anche nell'ambito di qualsiasi procedura di condono edilizio, è necessario distinguere tra l'oggetto dell'intervento e lo stato legittimo preesistente. Lo stato attuale rappresentato in una pratica edilizia non corrisponde automaticamente a una legittimazione o sanatoria del pregresso. Occorre smettere una volta per tutte di confondere lo stato legittimo urbanistico dell'immobile con i singoli interventi contenuti nei titoli abilitativi. Un esempio ricorrente è costituito da **istanze di condono edilizio che riportano elaborati grafici complessi, con indicazioni di stato attuale, modificato e sovrapposto, senza fornire alcuna informazione sulla provenienza urbanistico-edilizia della consistenza preesistente non oggetto del condono**. Molti ancora credono erroneamente che lo "stato attuale" raffigurato nel condono sia automaticamente assorbito dagli effetti sananti del provvedimento di condono.

È quindi facilmente comprensibile l'importanza della definizione di Stato Legittimo, introdotta con l'art. 10, comma 1, lettera d) del D.L. 76/2020, convertito con modifiche nella L. 120/2020, applicabile anche al condono edilizio. Il motivo è semplice: **nel periodo di presentazione delle istanze di condono, molte domande sono verosimilmente state depositate senza alcuna preventiva verifica della legittimità urbanistica del fabbricato o dell'unità immobiliare interessata**. Questo tipo di approccio è ancora più probabile quando l'istanza riguardava singole unità immobiliari, come ad esempio appartamenti in condominio. Solo in pochi casi, per le istanze di condono, venivano effettuati accurati accessi agli atti, come invece richiesto oggi dalla vigente disposizione sullo Stato Legittimo, contenuta nell'art. 9-bis, comma 1-bis del D.P.R. 380/01, nonché la norma sulle tolleranze edilizie ex art. 34-bis del medesimo decreto.

Per questo motivo, è possibile che si verifichino discontinuità e incongruenze nella rappresentazione grafica, nei dati e nei parametri tra i diversi stadi di legittimazione urbanistico-edilizia dell'immobile, in particolare tra la situazione antecedente e quella successiva all'istanza di condono. Un altro frequente fenomeno riscontrato negli immobili

interessati da condono è la tendenza di lasciare volutamente pendenti le istanze, ritenendole erroneamente come una sorta di “autorizzazione implicita” o “riserva” per ulteriori interventi illeciti da regolarizzare successivamente. Niente di più sbagliato: **il condono non può essere inteso come uno strumento “fluidò”, che segue l’evoluzione dell’abuso legittimandolo progressivamente.** Al contrario, è necessaria una “cristallizzazione” della situazione, che deve riferirsi a un momento storico preciso e statico. Qualsiasi dinamicità successiva è di per sé incompatibile con l’essenza dell’istituto del condono straordinario.

Non stupisce, pertanto, che in molte domande di condono già rilasciate o ancora pendenti, sia necessario procedere alla rettifica degli elaborati o dei documenti allegati, al fine di ricostruire la continuità tra gli interventi effettuati dopo l’istanza e i titoli edilizi preesistenti. **Occorrerà verificare la fattibilità di tali rettifiche, nell’ottica di “ricucire” la catena delle trasformazioni edilizie, pur consapevoli che, in molti casi, sarà necessario un “condono del condono”, e non sarà sufficiente una semplice rettifica procedurale.** È anche vero che i principi e i criteri espressi nella definizione di Stato Legittimo nel D.P.R. 380/01 non costituiscono una novità concettuale: l’approccio metodologico di verificare preliminarmente la provenienza edilizia e urbanistica dell’immobile doveva già far parte del *modus operandi* di ogni tecnico abilitato. Tale esigenza, divenuta sempre più concreta e oggetto di contenzioso giudiziario crescente, è stata infine recepita e tradotta in norma, eliminando ogni dubbio interpretativo.

La giurisprudenza amministrativa finora ha **rigettato la tesi secondo cui la sola rappresentazione grafica o descrittiva dello stato attuale potesse “blindare” la consistenza dell’immobile, impedendo future contestazioni di abusi edilizi.** In caso contrario, si sarebbe creato un meccanismo anomalo di “sanatoria automatica”, reiterabile a ogni nuova pratica edilizia, vanificando il potere di controllo e repressione delle violazioni urbanistiche. Lo stato attuale riportato negli atti edilizi deve corrispondere allo stato legittimo, pertanto, non bisogna confondere l’oggetto della pratica edilizia con lo stato legittimo, o, se si preferisce, con la legittimazione urbanistica. L’oggetto dell’intervento da rappresentare in una pratica edilizia è costituito dalle opere per le quali si richiede il titolo abilitativo, o per le quali si assevera la conformità alla disciplina urbanistico-edilizia (e alle norme di settore), in coerenza con la strumentazione urbanistica vigente.

Questo ragionamento vale soprattutto per le pratiche edilizie di regolarizzazione, come il condono e la sanatoria. Tale orientamento ha già avuto ulteriori riscontri, grazie alla definizione di Stato Legittimo introdotta alla legge Salva Casa, in particolare sul cosiddetto “*ultimo titolo abilitativo sanante*”, vedasi le sentenze di Consiglio di Stato n. 1382/2025, n. 4127/2025, n. 9877/2024, TAR Lombardia n. 227/2025).

Ad esempio, se l’oggetto dell’istanza di condono presentata ai sensi della L. 724/94 è un ampliamento al piano terra, e successivamente, nel 1999, viene rilasciata una concessione in sanatoria relativa al sottotetto di un fabbricato di tre piani, non si può considerare automaticamente sanata o legittimata la sopraelevazione. La realizzazione di nuove opere su porzioni già abusive costituisce reiterazione dell’illecito, e solleva anche dubbi sulla validità del titolo successivamente rilasciato, come ha precisato il Consiglio di Stato nella sentenza n. 6061/2019.

Anche se l’abuso non sia stato sanzionato, ogni intervento su un immobile realizzato abusivamente costituisce una prosecuzione dell’attività illecita originaria, integrando un

nuovo reato edilizio (Cassazione Penale n. 20766/2017). Per questo motivo, lo stato legittimo dell'immobile – inteso come ricostruzione documentale della sua legittimazione urbanistica – va concepito come una catena: ogni anello deve essere correttamente collegato all'altro, senza soluzione di continuità. In conclusione, ogni domanda di condono edilizio si riferisce a un'opera o a interventi specifici, e non si estende automaticamente a tutto l'edificio o ad altre porzioni non indicate. In altre parole, il condono non rappresenta un "reset" generalizzato delle irregolarità presenti al momento dell'istanza. Il corretto approccio da seguire anche nel caso di condono edilizio è il seguente:

- Analisi e rilievo approfondito dello Stato Legittimo;
- Individuazione delle porzioni illegittime (salvo la nuova costruzione);
- Valutazione delle condizioni e dei presupposti di condonabilità;
- Presentazione dell'istanza.

In passato, purtroppo, la fase di verifica preventiva dello Stato Legittimo è stata spesso trascurata; non sorprende, quindi, che si debba ricorrere a ulteriori strumenti di regolarizzazione, previsti dalla normativa vigente al momento della nuova istanza. Di seguito si riporta la vigente definizione di Stato Legittimo, contenuta nei commi 1-bis e 1-ter dell'articolo 9-bis, D.P.R. 380/01, aggiornata con L. 105/2024:

1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Sono ricompresi tra i titoli di cui al primo periodo i titoli rilasciati o formati in applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 34-ter, 36, 36-bis e 38, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni. Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorrono altresì il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6 e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non siano disponibili la copia o gli estremi.

1-ter. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni dell'edificio, di cui all'articolo 1117 del codice civile. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari dello stesso.

2.1 Ruolo del condono edilizio nello Stato Legittimo

Per molti anni **non ci si è posti il problema della portata sanante delle concessioni edilizie e delle autorizzazioni ottenute in sanatoria straordinaria**, ovvero mediante condono. Si nutriva, in qualche misura, la convinzione che tali titoli fossero equiparabili a quelli rilasciati tramite un titolo abilitativo ordinario (licenza, concessione o permesso di costruire). Tale convinzione era rafforzata dal fatto che fossero stati regolarmente versati gli importi dovuti (oneri concessori e oblazione), che il reato fosse stato estinto e che si fosse comunque ottenuto un titolo abilitativo, sebbene rilasciato in sede di sanatoria straordinaria. Negli ultimi anni, tuttavia, è riemerso il dubbio circa la natura giuridica della legittimità delle opere condonate. Il dibattito oscilla tra due interpretazioni, riferite a una possibile legittimazione postuma di tipo:

- **Formale**, che lascia invariata la qualificazione dell'intervento come abuso, in quanto realizzato in contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia, pur essendo tuttavia legittimato a permanere sul territorio grazie al titolo abilitativo rilasciato successivamente;
- **Sostanziale**, che trasforma l'opera abusiva in un'opera pienamente legittima, dotata della stessa dignità giuridica delle opere autorizzate preventivamente.

Si tratta di una questione articolata, che meriterebbe un adeguato approfondimento e che, per esigenze di sintesi, si omette in questa sede, ritenendo sufficiente riportare nei capitoli successivi le osservazioni favorevoli e contrarie sull'argomento. Un utile riferimento normativo per distinguere tra abuso formale e sostanziale può essere individuato anche nell'articolo 38 del D.P.R. 380/2001, relativo all'unica forma di fiscalizzazione sanante degli abusi edilizi.

2.2 Opere condonate, niente modifiche perché non conformi

Sorprendentemente, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 482/2025, ha stabilito che, **per le opere oggetto di titolo abilitativo rilasciato a seguito di condono, sono consentiti esclusivamente interventi conservativi**, escludendo quelli di livello superiore o ricostruttivi. Colpisce il fatto che **questo principio non si limiti ai casi di domande di condono ancora pendenti, ma si estenda anche alle opere per le quali sia già stata rilasciata una concessione edilizia in sanatoria**.

Il Consiglio di Stato ha testualmente affermato una sorta di "vincolo" ostativo nei confronti degli interventi che eccedano la soglia della manutenzione e della conservazione, quali le ristrutturazioni, le demolizioni con ricostruzione e gli ampliamenti. Di converso, quando si procede mediante sostituzione edilizia o nuova costruzione, senza computare la presenza dei manufatti già condonati, tali limiti non trovano applicazione, poiché si interviene su un lotto considerato ineditificato, applicando gli indici e i parametri urbanistici aggiornati previsti dal Piano Regolatore comunale:

«9. Ebbene, occorre rilevare che **le opere abusive che siano state regolarizzate con condono edilizio – e non con accertamento di conformità – non possono costituire il presupposto per ulteriori interventi edilizi**. La sanatoria straordinaria disciplinata al Capo IV della L. n. 47/85, richiamata dalle leggi n. 724/94 e n. 326/2003 (c.d. “condono edilizio”) ha natura del tutto eccezionale, consentendo il mantenimento di opere edilizie, non altrimenti regolarizzabili, dietro pagamento di una sanzione, oltre che degli oneri concessori: tale straordinaria sanatoria opera solo nel senso che viene evitata la demolizione dei manufatti abusivi e ne viene consentita anche la circolazione giuridica, ma nulla di più, trattandosi di manufatti realizzati in difformità dalla normativa edilizia ed urbanistica. In altre parole: **il condono edilizio non rende l'opera condonata legittima, ne evita solo la demolizione e ne consente il trasferimento, che sarebbe altrimenti vietato; conseguentemente le opere condonate non possono costituire il presupposto per la realizzazione di ulteriori interventi edilizi, che ne mutuano inevitabilmente la natura illegittima: opinando diversamente si finirebbe per attribuire al titolo edilizio rilasciato in sede di condono una sorta di “ultrattività indeterminata”, cioè una estensione oggettiva e temporale che va ben al di là dei limiti indicati nella L. 47/85** (e dalle successive leggi che hanno reso possibile la ripresentazione di domande di condono, i.e. la L. n. 724/904 e la L. n. 326/2003), limiti che nel caso della L. n. 47/85 consentivano di condonare solo le opere realizzate prima del 1° ottobre 1983 e alla condizione che la domanda fosse presentata entro 30 novembre 1985, poi prorogato fino al 31 marzo 1986.

9.1. **Debbono quindi ritenersi ammissibili, sui beni oggetto di condono edilizio, solo gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e risanamento conservativo, per mera coerenza con il consenso che il legislatore ha dato al mantenimento delle opere medesime.** (Cons. di Stato n. 482/2025).

Tale orientamento risulta coerente con i principi già enunciati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 119/2024, relativi al perimetro applicativo della concessione edilizia rilasciata in sanatoria ai sensi dei tre provvedimenti di condono edilizio (L. 47/85, L. 724/94 e L. 326/03), precisando che **le opere condonate non possono essere equiparate a quelle semplicemente sanate, con la conseguente esclusione da eventuali premialità volumetriche straordinarie:**

4.3 «...la citata previsione [art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito], in base alla quale «[g]li interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria», si deve «interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la ratio della normativa in esame». **Mentre, infatti, «il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda** (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto). A favore dell'interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative (sentenza C.C. n. 24 del 2022)».

Dal quadro emerso, si può ricavare un elemento di fondo su cui riflettere: l'opera condonata è stata realizzata in violazione della pianificazione urbanistica e delle normative edilizie, ed è tollerata solo sotto il profilo formale, restando sostanzialmente priva di piena legittimità. In tal senso, anche qualora sia stata rilasciata una concessione edilizia in sanatoria, pagati gli oneri concessori e le oblazioni dovute ed estinti i reati, l'opera:

1. Assume una **natura più assimilabile all'opera fiscalizzata**, piuttosto che sanata;
2. Rimane soggetta a un **vincolo di immodificabilità**.

Resta da verificare se tale orientamento sarà confermato nel tempo, poiché la sentenza del Consiglio di Stato n. 482/2025 è stata emessa senza considerare le modifiche normative allora ancora in corso di approvazione, successivamente introdotte con il decreto "Salva Casa". In particolare, i commi secondo e terzo della nuova definizione di Stato Legittimo (articolo 9-bis, comma 1-bis, D.P.R. 380/01), come modificata dalla L. 105/2024, non fanno esplicito riferimento ai titoli rilasciati con condono straordinario, ma si limitano a menzionare quelli rilasciati in sanatoria ordinaria e nei casi di fiscalizzazione. Non si può escludere che una possibile soluzione alla questione sia stata già prefigurata nella nuova definizione di Stato Legittimo introdotta dalla Salva Casa, laddove si afferma:

«Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa (...)».

La locuzione normativa *«che ne ha legittimato la stessa»* apre la strada a un'interpretazione favorevole alla legittimazione successiva alla realizzazione dell'opera. In caso contrario, si tratterebbe di espressione ridondante rispetto alla precedente *«previsto la costruzione»*, da intendersi come autorizzazione preventiva all'esecuzione dell'intervento. Per tali ragioni, si auspica un chiarimento tempestivo sul punto, sia da parte della giurisprudenza, sia – ancor prima – mediante una riforma organica del Testo Unico dell'Edilizia, già in fase di elaborazione. Si tratta, infatti, di un tema tutt'altro che marginale, sul quale si rende necessario un celere intervento del legislatore.

2.3 Conseguenze sulle pratiche edilizie verso immobili condonati

Ci si trova di fronte a una presa di posizione netta, che, oltre a porsi in modo contraddittorio rispetto alle pronunce costituzionali adottate decenni fa in merito alle disposizioni comunali ostative in tal senso, impone un divieto di ristrutturazione per i manufatti condonati, in particolare per gli interventi di tipo ricostruttivo o di rilevante entità. Ma allora, **si rischia di rimettere in discussione tutti gli interventi superiori al restauro e al risanamento conservativo eseguiti negli ultimi quarant'anni su immobili condonati, anche per opere di modesta entità?** Il rischio esiste, soprattutto in prospettiva futura; mentre, per le pratiche anteriori alla ridefinizione dello stato legittimo introdotta dal D.L. 69/2024 "Salva Casa", è plausibile ritenere che la situazione sia da considerarsi cristallizzata. Il nodo interpretativo risiede nella questione se il titolo rilasciato in sede di condono possa essere considerato un titolo abilitativo "proprio" o meno. Fino all'emanazione del D.L. 69/2024, tale dubbio non si era praticamente mai posto, se non in modo marginale, alla luce delle

pronunce della Corte Costituzionale n. 529/1995 e n. 238/2000, richiamate anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 5358/2016:

*«Deve, pertanto, escludersi la legittimità di una disposizione che comporti per il proprietario, ancorché non espropriato della titolarità, uno svuotamento del contenuto del suo diritto nel modo più irrimediabile e definitivo, e cioè con graduale degrado e perimento del bene (costruzione) ed una progressiva inutilizzabilità e distruzione dell'edificio, in rapporto alla destinazione inerente alla sua natura (conforme a licenze, concessioni e autorizzazioni ancorché in sanatoria). **Si tratta in ogni caso di edifici legittimamente esistenti e ovviamente regolarmente assentiti (fin dall'origine o con valido condono in sanatoria non oggetto di successivi interventi repressivi o di annullamento) dal punto di vista urbanistico o sotto il profilo di speciali vincoli (assistiti da specifiche autorizzazioni e pareri ove richiesti: sentenza n. 529 del 1995).**»*

2.4 Tolleranze inapplicabili al condono edilizio

Il Consiglio di Stato ha affermato il principio secondo cui le **tolleranze edilizie, previste dall'articolo 34-bis del D.P.R. 380/01, si applicano esclusivamente ai titoli abilitativi edilizi rilasciati o presentati nell'ambito del regime ordinario, escludendo invece quelli rilasciati ai sensi delle tre leggi sul condono edilizio**. È quanto stabilito dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 3593/2025, relativa a un ricorso contro il diniego di una domanda di condono presentata ai sensi della L. 326/2003, riguardante un capannone situato in una zona sottoposta a plurimi vincoli. In particolare, tra i vari profili oggetto del ricorso, figurava l'ampliamento abusivo di un capannone preesistente destinato ad attività commerciale, con una superficie di 45,24 mq, pari a meno del 2% rispetto al manufatto originariamente assentito. Tuttavia, tale impostazione difensiva non ha avuto esito favorevole, in quanto il Consiglio di Stato ha ritenuto che **le tolleranze di cantiere si applichino esclusivamente in caso di difformità rispetto alle misure progettuali contenute in un permesso di costruire previamente rilasciato**, ai sensi dell'articolo 34-bis del D.P.R. 380/2001. Nel caso di specie, invece, l'ampliamento abusivo è stato realizzato su un capannone originariamente privo di titolo edilizio ordinario, successivamente condonato nel 1998.

Essendo il condono edilizio una misura straordinaria e transitoria di sanatoria, è probabile che la giurisprudenza manterrà lo stesso orientamento anche in relazione alle sanatorie edilizie ordinarie (oggi disciplinate dagli articoli 36 e 36-bis del D.P.R. 380/01, oltre alla CILA tardiva di cui all'articolo 6-bis). Sebbene in passato alcuni Tribunali Amministrativi Regionali avessero mostrato aperture favorevoli all'applicazione delle tolleranze ai titoli rilasciati in sanatoria, il principio oggi adottato dal Consiglio di Stato esclude espressamente l'applicabilità delle tolleranze agli immobili abusivi o a porzioni di essi. In precedenti decisioni, lo stesso **Consiglio di Stato aveva già affermato l'inapplicabilità delle tolleranze alle superfetazioni non ancora regolarizzate** (Cons. di Stato n. 3610/2024).

Tuttavia, a margine di quanto sopra, si pone un interrogativo operativo: se le tolleranze ex articolo 34-bis TUE non sono applicabili a immobili o porzioni già condonati, come occorre comportarsi in presenza di difformità tra lo stato di fatto e le misure contenute negli elaborati progettuali del condono o della sanatoria? Di fatto, si torna a una situazione analoga a quella esistente prima dell'introduzione delle tolleranze edilizie, in cui ci si

affidava esclusivamente a criteri di buon senso e prassi amministrative consolidate. In tali circostanze, restano tre possibili opzioni:

- **rettificare il condono**, se possibile e se l'ufficio tecnico comunale sia disponibile a procedere in tal senso;
- **presentare una sanatoria dell'intervento condonato**, a condizione che il condono non sia stato rilasciato sulla base di rappresentazioni inesatte o infedeli, come nel caso del superamento dei limiti volumetrici di 750 metri cubi previsti dai condoni di cui alla L. 724/94 e alla L. 326/03, fattispecie che può comportare l'annullamento del titolo;
- **ripristinare lo stato conforme** alle misure progettuali condonate.

La sentenza richiamata si riferisce *ratione temporis* alla tolleranza costruttiva unica del 2%, previgente rispetto al decreto-legge n. 69/2024 (convertito nella L. 105/2024). Tuttavia, il principio espresso si applica anche alle attuali tolleranze introdotte dal cosiddetto decreto "Salva Casa". Inoltre, il tentativo di ricondurre l'ampliamento oggetto di causa nell'ambito delle tolleranze edilizie è stato respinto, poiché l'abuso edilizio non può essere valutato isolatamente rispetto agli altri illeciti edilizi realizzati sul medesimo immobile (nello specifico, un vano di mt. 40,00 x 16,80 e un ampliamento del capannone di mq 472,60), ma va considerato congiuntamente a essi. Tale impostazione è coerente con il consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo cui *«la valutazione dell'abuso edilizio dev'essere effettuata tenendo conto dell'immobile o del complesso immobiliare nella sua interezza, in quanto il frazionamento dei singoli interventi non consentirebbe di avere una visione complessiva dell'impatto che l'opera produce sull'assetto territoriale»* (cfr. ex multis Cons. di Stato n. 5528/2024).

ACQUISTA LIBRO SU AMAZON

3. CONDONO EDILIZIO L. 47/85, QUADRO GENERALE

In questo capitolo sono illustrate le procedure, le basi normative e i criteri generali della Legge n. 47/1985, nota come primo condono edilizio. Su tale legge si innestano le due successive normative di sanatoria, la n. 724/1994 e la n. 326/2003, che hanno riaperto i termini per la regolarizzazione, seppur in modo progressivamente più restrittivo. Considerata la struttura globale della normativa, è essenziale analizzarla nella sua interezza: non è possibile esaminare le disposizioni sopravvenute in modo isolato.

A questo quadro già complesso si aggiunge una vasta produzione giurisprudenziale, accompagnata da numerosi interventi correttivi. Per agevolare la comprensione, si è scelto di affrontare gran parte degli argomenti nei capitoli iniziali, dedicati al primo condono, la cui disciplina si estende – salvo diversa indicazione – anche alle normative successive, come specificato nei paragrafi dedicati ai condoni del 1994 e del 2003. Per questi ultimi due condoni sono state approfondite le rispettive innovazioni e differenze rispetto al primo, incluse tematiche già trattate e che, pur potendo apparire ridondanti, concorrono a fornire una lettura organica.

3.1 Sanatorie e condoni speciali Ante L. 47/85

Non molti sapranno che **prima del “grande” condono edilizio del 1985 lo Stato italiano aveva già tentato per ben tre volte a introdurre altre forme di sanatoria speciale**. Tant’è che lo stesso articolo 31 L. 47/85 ha mantenuto efficaci gli atti e provvedimenti avviati o adottati in applicazione dei seguenti decreti-legge non, convertiti in legge:

- D.L. 486/1982 articolo 6;
- D.L. 688/1982 articolo 9;
- D.L. 529/1983.

La medesima disposizione della L. 47/85 ha consentito di mantenere validi i rapporti giuridici sorti sulla base di tali decreti, anche ai fini dei provvedimenti che i Comuni, in relazione alle richieste di sanatoria già presentate, devono adottare per la definitiva determinazione dell’oblazione, ai sensi della presente legge (in sostanza, un conguaglio sulle oblazioni relative alle pratiche già avviate). L’impostazione dei primi due decreti decaduti ricordava verosimilmente una fiscalizzazione con effetti di sanatoria edilizia, prevedendo sanzioni e oneri concessori.

Se per qualche remota possibilità doveste imbattervi in “strani” condoni o sanatorie avviate o rilasciate in quel periodo, sappiate che si trattava di procedimenti giuridicamente validi. Questi tentativi ravvicinati di condono tramite decreto-legge erano sintomatici di quanto fosse atteso e necessario un provvedimento strutturato in materia edilizia.

3.2 Elenco provvedimenti correttivi

La prima legge sul condono edilizio presentava due finalità regolatrici distinte: da un lato, disciplinare il quadro normativo edilizio futuro, e dall’altro, trovare una soluzione al diffuso fenomeno dell’abusivismo edilizio, attraverso una regolarizzazione straordinaria a tempo determinato. La stessa Legge n. 47/1985 ha costituito il pilastro su cui si sono basate le

successive reiterazioni, pur con alcune modifiche rispetto ad essa: le leggi n. 724/1994 e n. 326/2003 hanno riutilizzato molte delle nozioni, regole e presupposti della legge del 1985, trattandosi di una tecnica normativa consolidata, finalizzata a non introdurre ulteriori stratificazioni concettuali nella mente degli operatori del settore. In tal modo si sono delineati tre distinti regimi di condono edilizio, in cui ciascuno dei successivi risulta, inevitabilmente, in rapporto con il/i precedente/i.

La presenza di tre condoni emanati in successione ha determinato, per il secondo e il terzo, una struttura composta da una parte innovativa e autonoma, affiancata da elementi che riproducono effetti e procedure della prima legge. Se da un lato la L. 47/1985 è divenuta la legge “fondamentale” in materia di condono edilizio, con il passare del tempo **si sono rese necessarie alcune correzioni normative, aprendo la complessa stagione del coordinamento tra modifiche e interazioni reciproche.** Nei capitoli dedicati ai condoni successivi, saranno analizzati più nel dettaglio i relativi provvedimenti correttivi, mentre di seguito sono elencati quelli riferiti alla L. 47/1985 (**primo condono**), nonché quelli che vi hanno inciso indirettamente, intervenendo sulla L. 724/1994 e sulla L. 326/2003:

- D.L. 146 del 24/04/1985 (L. 298/1985)
- D.L. 656 del 22/11/1985 (L. 780/1985)
- D.L. 2 del 12/01/1988 (L. 68/1988)
- L. 48 del 10/02/1989
- L. 128 del 31 maggio 1990
- L. 417 del 30 dicembre 1991
- D.L. 8 del 18 gennaio 1993
- D.L. 16 del 23 gennaio 1993
- D.L. 557 del 30 dicembre 1993
- D.L. 564 del 30 settembre 1994
- L. 724 del 23 dicembre 1994 (**secondo condono**)
- L. 662 del 23 dicembre 1996
- L. 449 del 27 dicembre 1997
- L. 28 del 18 febbraio 1999
- L. 136 del 30 aprile 1999
- D.P.R. 380 del 6 giugno 2001 (**testo unico edilizia**)
- D.L. 411 del 23 novembre 2001
- D.L. 122 del 20 giugno 2002
- D.L. 269 del 20 settembre 2003 (**terzo condono**)
- L. 326 del 24 novembre 2003

Nell'analisi dei tre regimi di condono edilizio si procederà a esaminare le modifiche più rilevanti, oltre a quelle transitorie che hanno prodotto effetti significativi, evitando di approfondire le modifiche di scarsa incidenza, al fine di mantenere un profilo di chiarezza. Saranno invece opportunamente evidenziate le disposizioni di interpretazione autentica, le pronunce di incostituzionalità e i più significativi mutamenti giurisprudenziali.

3.3 Condoni e sanatorie speciali regionali ante L. 47/85

Un altro filone rimasto in disparte riguarda le **passate forme di regolarizzazione ordinaria e speciale previste dalle legislazioni regionali**, in un periodo che potremmo definire “confuso”. Alcune Regioni, infatti, potrebbero aver emanato norme simili dopo aver ricevuto la delega a legiferare in materia urbanistica tramite gli articoli 79 e 80 della legge n. 616/1977.

Forse qualcuna ha ampliato eccessivamente il perimetro della nozione di “urbanistica”, fino ad assorbire anche competenze puramente edilizie.

Oltre ai dubbi applicativi in ambito amministrativo, emersero subito perplessità riguardo alle competenze regionali nel legiferare su materie incidenti sul profilo penale, come nel caso degli abusi edilizi.

Un esempio emblematico è rappresentato dalla L.R. 71/1978 della Regione Sicilia, oggetto di contestazione nella sentenza della Corte Costituzionale n. 13/1980, che dichiarò non fondata la questione di legittimità riguardante la parte della normativa sul “*riordino urbanistico-edilizio*”, contenente varie disposizioni di sanatoria edilizia. La vicenda normativa in quella Regione è proseguita con ulteriori modifiche e integrazioni, come la L.R. n. 7/1980 e la L.R. n. 70/1981.

Al netto delle contestazioni e delle pronunce di incostituzionalità, la L. 47/1985, nel ridefinire il quadro generale della materia, riconosce la validità delle sanatorie regionali tramite l’articolo 49, consentendo anche il diritto di detrarre gli importi versati come oneri di urbanizzazione.

Tuttavia, la stessa L. 47/1985, con l’articolo 1, ha posto definitivamente fine alla possibilità per le Regioni di emanare norme con effetti condonistici. L’articolo, infatti, stabilisce che: *«Fermo restando quanto previsto dal capo IV, le Regioni emanano norme in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia e di sanzioni amministrative in conformità ai principi definiti dai capi I, II e III della presente legge. Fino all'emanazione delle norme regionali si applicano le norme della presente legge. Sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.»*

Pertanto, qualora in alcune Regioni dovessero emergere concessioni edilizie in sanatoria rilasciate al di fuori della legge n. 10/1977 o della legge n. 47/1985, è possibile che si possa trattare di una pregressa sanatoria edilizia regionale.

3.4 Condono Edilizio, regime speciale generale

Il cosiddetto *condono edilizio* consiste in un provvedimento di **sanatoria edilizia speciale, di natura straordinaria e con efficacia limitata nel tempo, in quanto finalizzato a legittimare a posteriori determinati illeciti edilizi commessi entro specifici intervalli temporali** individuate da ciascuna norma. Secondo il Consiglio di Stato (sentenza n. 3545/2021) «La parola “condono”, invece, seppure entrata nell’uso comune, a stretto rigore non figura in alcun testo legislativo, complice una certa ritrosia linguistica nell’utilizzare un termine evidentemente evocativo della portata sanante di situazioni “sostanzialmente” illecite, previo pagamento di una sanzione pecuniaria che produce l’effetto di estinguere anche la fattispecie penale identificabile nella relativa costruzione.».

Tale affermazione non è del tutto esatta in quanto tale termine è riscontrabile nella legge n. 662/96 (correttivo del secondo condono) e nel D.L. 269/2003 (terzo condono). **Il condono non deve essere inteso come un’amnistia o una prescrizione generalizzata, bensì come una specifica opportunità concessa per alcune tipologie di irregolarità edilizie** e soggetta a determinate condizioni di accesso: infatti, i vincoli di inedificabilità o altri tipi di vincoli possono comunque determinare il rigetto o l’improcedibilità della domanda. Esiste una remota possibilità di accoglimento per effetto del silenzio-assenso, ma si consiglia di non farvi troppo affidamento, come meglio evidenziato in appositi paragrafi. Il condono può consentire il rilascio della concessione edilizia in sanatoria per legittimare quegli illeciti edilizi commessi in assenza o in difformità rispetto ai vari titoli abilitativi, anche qualora fossero in contrasto con norme e strumenti urbanistici vigenti e/o adottati al momento:

- dell’abuso;
- della presentazione della domanda di condono.

Tali illeciti non potevano essere sanati mediante l’accertamento di doppia conformità o tramite l’autorizzazione edilizia in sanatoria, secondo le versioni normative allora vigenti. Il condono è ottenibile mediante la presentazione di un’apposita istanza, da inoltrarsi tassativamente entro i termini previsti dalla legge all’epoca. **Attualmente, i termini per la presentazione di nuove istanze di condono sono chiusi.** Di seguito si riportano i tre provvedimenti, affiancati dalle rispettive date di entrata in vigore e dalle date entro cui dovevano essere state ultimate le opere illecite ammesse:

	norma	Entrata in vigore	Data opere ultimate
1° Condono	L. 47/85	17 marzo 1985	01 ottobre 1983
2° Condono	L. 724/94	01 gennaio 1995	31 dicembre 1993
3° Condono	D.L. 269/03 (L.326/03)	02 ottobre 2003	31 marzo 2003

Ognuno dei tre provvedimenti prevedeva differenti definizioni degli illeciti edilizi condonabili, nonché requisiti e procedure tra loro diverse; pertanto, non è corretto affermare che il secondo e il terzo condono siano uguali tra loro e, soprattutto, identici al primo. Infatti, gli ultimi due sono stati concepiti come riaperture parziali delle disposizioni contenute nei Capi IV e V della prima legge sul condono, introducendo progressivamente limiti e restrizioni più stringenti, legati, ad esempio, a parametri ammissibili quali cubatura, presenza di vincoli e ulteriori criteri.

La domanda di condono doveva essere presentata utilizzando apposita modulistica e corredata dei documenti essenziali, quali ricevuta del pagamento delle oblazioni, elaborati grafici, fotografie, planimetrie, oltre a quelli ulteriori richiesti in base alle singole casistiche e necessari a comprovare i requisiti soggettivi e/o oggettivi di accesso, pena il rischio di improcedibilità o diniego. Al termine dell'iter l'istanza risulterà:

- **perfezionata, con l'ottenimento di tutti i vari atti di assenso,** nulla osta, autorizzazioni, pareri, comunque denominati e rilasciati dai competenti uffici pubblici (es. autorizzazione paesaggistica, vincoli idrogeologici, Soprintendenze), in base all'articolo 32 della legge n. 47/1985 (in base alla versione vigente al momento di istruttoria, considerato le sei modifiche apportate nel corso del tempo);
- **respinta,** quando ha per oggetto opere non suscettibili di sanatoria speciale, ove previsto da ciascuna norma di condono.

Il condono ha anche effetti estensivi in ambito penale, estinguendo la responsabilità penale con il pagamento dell'oblazione, formalizzati attraverso un'attestazione dell'autorità comunale circa la congruità dell'importo corrisposto a tale titolo. Il condono edilizio può produrre effetti estintivi anche rispetto a reati derivanti dalla violazione di altre normative di settore, come quelle strutturali e antisismiche, previo pagamento delle relative sanzioni e degli importi determinati in sede di istruttoria. **Per quanto riguarda gli aspetti vincolistici e paesaggistici, è necessario operare una serie di distinzioni tra le tre norme straordinarie, in particolare con riferimento ai vincoli istituiti prima e dopo la presentazione della domanda di condono,** in quanto tali vincoli possono precludere del tutto l'accoglimento o la procedibilità dell'istanza. Per tali motivi, anche in caso di domande ancora pendenti, è indispensabile verificare con precisione se l'istanza superi il vaglio delle casistiche escluse dai benefici del condono.

È importante sottolineare **l'elevata probabilità che i procedimenti di condono edilizio, sia quelli conclusi che quelli ancora pendenti, siano stati impostati senza una preventiva verifica dello Stato Legittimo dell'immobile** (vedi mio libro *"Nuovo Stato Legittimo"*, disponibile su Amazon). Tale omissione potrebbe compromettere l'attuale stato di regolarità dell'immobile e persino comportare il rischio di annullamento delle concessioni edilizie in sanatoria rilasciate: il mancato accertamento della legittimità preesistente potrebbe aver condonato astrattamente singole opere, come ampliamenti, sopraelevazioni o ristrutturazioni, senza sanare lo stato complessivo preesistente o le restanti porzioni ritenute erroneamente legittime; in tali casi, il condono rilasciato risulterebbe sostanzialmente inutile. **Forse è possibile rettificare tali sanatorie speciali già rilasciate, previa "ri-verifica" di tutti i presupposti di condonabilità** e valutando l'eventuale disponibilità dell'Amministrazione a riattivare l'istruttoria, quando l'errore sia dipeso dall'istanza. **di tutte le specificazioni di tutte le casistiche di condono edilizio, è opportuno che siano già definite – sia stato verificato il rischio concreto di annullamento del resto dell'immobile e la recente giurisprudenza per condono edilizio (Cass. n. 10000/2019).**

ACQUISTA LIBRO SU AMAZON