

IL LABIRINTO OSCURO DELL'EDILIZIA

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

16 Mar 2026 ► di Salvatore Di Bacco

L'articolo di questa settimana affronta un passaggio cruciale della riforma del Testo Unico dell'Edilizia attualmente in discussione, con particolare riferimento al disegno di legge del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT). Una delle novità più rilevanti riguarda la previsione espressa di una "data certa" per la definizione delle pendenze legate ai condoni edilizi (1985, 1994, 2003) non ancora conclusi. Questa necessità di certezza temporale non è solo una semplificazione burocratica, ma una condizione essenziale per sbloccare il patrimonio immobiliare italiano: come analizzeremo nei paragrafi successivi, la pendenza di un'istanza di condono pone l'immobile in un limbo giuridico che rende quasi impossibile ogni ulteriore trasformazione.

La giurisprudenza amministrativa più recente ha infatti ribadito che, in assenza della

definizione del condono, l'immobile è privo di stato legittimo, rendendo di fatto inefficace qualsiasi comunicazione di inizio lavori, come la CILA, che non può essere utilizzata per intervenire su edifici abusivi. Come vedremo nel dettaglio, la regola generale stabilisce che le opere realizzate su un immobile in attesa di sanatoria "ripetono" l'illiceità dell'abuso originario e sono, pertanto, vietate. Chi decide di procedere comunque con ampliamenti o sopraelevazioni non solo realizza un nuovo abuso, ma rischia il diniego definitivo del condono pendente, poiché tali modifiche impediscono al Comune di verificare la corrispondenza tra l'opera originaria e quanto descritto nell'istanza di sanatoria.

1. Introduzione al quadro normativo e alla nozione di "Stato Legittimo"

Il panorama dell'edilizia italiana è gravato da una persistente stratificazione di istanze di condono edilizio straordinario (ex LL. n. 47/1985, n. 724/1994 e n. 326/2003) ancora prive di definizione. Per il giurista e il professionista tecnico, la gestione di tali immobili impone un confronto rigoroso con il concetto di "*stato legittimo*", cristallizzato dall'art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001. Tale parametro non è una mera formalità, ma il presupposto ineludibile per ogni ulteriore attività trasformativa.

In presenza di una domanda di condono non ancora definita, lo stato legittimo dell'immobile versa in una condizione di "limbo" giuridico o di sospensione. L'immobile, pur protetto temporaneamente dalle sanzioni demolitorie inerenti l'abuso

originario, resta tecnicamente privo di una base di legittimità consolidata. Questa paralisi non è solo procedurale, ma patrimoniale: l'assenza di un titolo abilitativo definitivo impedisce l'accesso ai regimi semplificati e cristallizza l'asset in una dimensione di incommerciabilità tecnica, erodendone il valore di mercato e la capacità di intervento.

2. L'inefficacia della CILA in assenza di stato legittimo

La comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), di cui all'art. 6-bis del d.P.R. n. 380/2001, viene sovente utilizzata impropriamente come strumento per operare su immobili abusivi. La giurisprudenza più recente, culminata nella sentenza del TAR Campania n. 6190/2025, ha tuttavia smentito questa prassi, riaffermando che la natura "*non provvedimentale*" della CILA non sottrae l'intervento al potere inibitorio del Comune.

La CILA su un immobile con condono pendente è un'illusione giuridica pericolosa. Poiché la comunicazione presuppone la legittimità delle preesistenze, la sua presentazione su un manufatto abusivo è viziata ab origine. Il Comune ha non solo il potere, ma l'onere di dichiararne l'inefficacia rilevabile d'ufficio. Per il professionista asseveratore, il rischio è esponenziale: l'attestazione dello stato legittimo in presenza di un condono non ancora rilasciato può configurare una responsabilità penale per dichiarazioni mendaci, trasformando una pratica edilizia in un contenzioso giudiziario.

3. Le opere di completamento ex art. 35, Legge 47/1985

L'unico varco procedurale per intervenire su un immobile in pendenza di condono straordinario è costituito dall'art. 35 della Legge 47/1985. Tale norma disciplina le *"opere di completamento"*, ovvero quegli interventi strettamente necessari per rendere funzionale il manufatto senza alterarne la consistenza volumetrica o la superficie utile.

La regolarità di tali opere dipende dal rispetto di una rigorosa procedura rituale. Non è sufficiente che i lavori siano di mero completamento; essi devono essere oggetto di una specifica notifica preventiva all'Amministrazione comunale. In assenza di tale adempimento formale, ogni opera – ancorché modesta o conservativa – è geneticamente illecita. La distinzione tra *"completamento necessario"* e *"nuova trasformazione"* è chirurgica: ogni aumento di volumetria o modifica dei parametri urbanistici esula dal perimetro dell'art. 35, configurando un nuovo abuso edilizio che si somma a quello originario.

4. Il principio della "ripetizione dell'illeceità" e il diniego del condono

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (si vedano TAR Campania

915/2026 e TAR Napoli 2436/2022), le nuove opere realizzate su un immobile abusivo "*ripetono*" la natura illecita della preesistenza.

L'impatto di nuove trasformazioni non autorizzate sulla domanda di condono è fatale. Modificando lo stato dei luoghi, il proprietario impedisce al Comune di eseguire l'istruttoria necessaria per verificare la conformità tra l'istanza originaria (del 1985, 1994 o 2003) e l'attuale realtà costruttiva. Tale impossibilità di accertamento legittima il Comune al diniego della sanatoria straordinaria e all'emissione dell'ordinanza di demolizione per l'intero organismo edilizio.

Fatto: Istanza di condono (L. 724/94) per ampliamento di un fabbricato e nuova costruzione al primo piano. In pendenza di istruttoria, il privato realizza la chiusura di balconi e una sopraelevazione destinata a sottotetto.

Esito Giuridico: Il Comune emette ordinanza di demolizione nel 2018. Il TAR conferma il diniego del condono poiché i nuovi abusi rendono impossibile la verifica dell'istanza del 1994.

La "Nuclear Option": A seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolizione per un periodo di tre anni, si è perfezionata l'acquisizione automatica e gratuita al patrimonio comunale non solo delle opere abusive, ma dell'intera area di sedime. L'intero asset immobiliare e il terreno circostante sono andati perduti.

5. L'onere della prova e il ruolo del professionista tecnico

In materia di condono straordinario, l'onere probatorio è invertito rispetto ai principi generali dell'azione amministrativa: non spetta al Comune dimostrare l'irregolarità, ma è onere esclusivo del privato provare la piena corrispondenza tra quanto descritto nell'istanza e lo stato di fatto.

Qualsiasi intervento intercorso "*nelle more*" della definizione della pratica interrompe la continuità documentale. Se il professionista non può certificare la coincidenza storica dell'immobile, l'Amministrazione è legittimata a respingere l'istanza senza ulteriori oneri istruttori.

Checklist di requisiti di ammissibilità strategica:

- **Procedura ex Art. 35 L. 47/85:** Verifica della notifica preventiva e rituale dell'intervento.
- **Verifica della continuità documentale:** Accertamento dell'assenza di opere intermedie non autorizzate tra la data della domanda di condono e lo stato attuale.
- **Assenza di incrementi volumetrici:** Esclusione tassativa di nuove superfici utili, chiusure di balconi o sopraelevazioni.
- **Corredo fotografico storico:** Produzione di prove certe (aerofotogrammetrie,

rilievi d'epoca) che attestino lo stato dell'immobile al momento della domanda di sanatoria.

6. Conclusioni operative e raccomandazioni strategiche

L'attivismo edilizio su immobili con condono pendente, al di fuori del perimetro restrittivo delle opere di completamento ritualmente notificate, costituisce un azzardo giuridico dai costi potenzialmente elevati. La stratificazione di abusi su una base non legittimata non solo è sanzionabile in via autonoma, ma contamina l'istanza di sanatoria originaria, conducendo al rigetto e alla perdita della proprietà.

Raccomandazione finale: L'unica postura strategica difendibile per un professionista di alto profilo è la cessazione assoluta di ogni trasformazione non autorizzata fino al consolidamento del titolo abilitativo. È imperativo prioritizzare la definizione dell'istanza di condono straordinario (del 1985, 1994 o 2003) rispetto a qualsiasi semplificazione procedurale ordinaria (CILA/SCIA).

Il principio della preminenza dello stato legittimo rappresenta il limite invalicabile dell'agire edilizio: ogni tentativo di bypassare tale requisito espone il proprietario alla sanzione definitiva dell'acquisizione dell'area di sedime al patrimonio pubblico.

Leggi anche:

Condoni edilizi

[**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](#)