

IL LABIRINTO OSCURO DELL'EDILIZIA

Lo stato legittimo tra mito, realtà e fascicolo del fabbricato. L'insostenibile leggerezza della certificazione pubblica: perché l'attestazione comunale è un'utopia giuridica

07 Lug 2026 ► di Salvatore Di Bacco



Negli ultimi anni, il comparto immobiliare e il dibattito politico hanno alimentato una crescente pressione affinché le Pubbliche Amministrazioni si facciano carico di certificare direttamente lo *“Stato Legittimo”* degli immobili. Tale istanza nasce da una ricerca di *“certezza documentale”* volta a stabilizzare le transazioni, ma si scontra con una profonda asimmetria tra l'aspettativa sociale e la cornice normativa vigente.

Alimentare l'ipotesi che il Comune possa o debba rilasciare attestazioni di conformità su semplice istanza del privato genera criticità organiche e strutturali. Tale approccio non solo rischia di innescare una paralisi operativa degli Uffici Tecnici Comunali (UTC), sommersi da istanze prive di base legale, ma introduce un fattore di instabilità nel mercato. Definire i confini tra le funzioni pubbliche e le

responsabilità del professionista è, pertanto, una condizione necessaria per la tenuta del sistema edilizio nazionale.

1. Inquadramento normativo: lo stato legittimo nel D.P.R. 380/2001

La definizione di "*Stato Legittimo*" è il risultato di una complessa evoluzione normativa, culminata con il D.L. 76/2020 e il recente D.L. 69/2024 (c.d. "Salva Casa"). Ai sensi del Testo Unico Edilizia, lo stato legittimo non è un dato "*statico*" depositato negli archivi, bensì una condizione dinamica risultante dalla stratificazione dei titoli abilitativi e delle tolleranze.

Gli articoli 9-bis e 34-bis del D.P.R. 380/2001 individuano tassativamente i casi in cui è richiesta la dimostrazione dello stato legittimo:

- **Presentazione di pratiche edilizie:** per ogni tipo di comunicazione, segnalazione o istanza (CILA, SCIA, PdC).
- **Stipula di atti di trasferimento:** per la costituzione o il trasferimento di diritti reali (compravendite, divisioni, permuta).

La normativa vigente impone al professionista di verificare e dichiarare:

- conformità edilizia e urbanistica;
- rispetto delle norme igienico-sanitarie;
- conformità strutturale e sismica;
- eventuali vincoli paesaggistici e ambientali;
- prevenzione incendi, ove applicabile;
- sicurezza dei cantieri;
- tolleranze costruttive;
- coerenza con i titoli edilizi pregressi.

Questa attività è esattamente la ricostruzione dello stato legittimo. Non esiste alcun titolo edilizio che possa essere presentato senza che il tecnico abbia svolto queste verifiche.

Lo stato legittimo deve essere inteso come una *"ricostruzione tecnico-documentale"* che richiede l'analisi incrociata di titoli storici, rilievi metrici attuali e la valutazione

delle norme vigenti all'epoca di ogni singolo intervento. Non si tratta di un semplice certificato d'ufficio, ma di un mosaico probatorio la cui composizione spetta al soggetto interessato.

2. **Analisi della giurisprudenza: l'assenza di un obbligo a provvedere**

La magistratura amministrativa ha chiarito in modo definitivo che il Comune non è titolare di un obbligo di certificazione dello stato legittimo su istanza non tipizzata. Il rifiuto dell'ente a rilasciare tali attestazioni non configura un *"silenzio-inadempimento"*, poiché manca una norma di legge che imponga tale adempimento.

TAR Lazio, sentenze n. 6311/2026 e n. 19535/2025 *«L'ordinamento urbanistico non contempla un procedimento che imponga al Comune il rilascio di attestazioni sulla regolarità edilizia di un manufatto, visto che tale regolarità si deve ricavare obiettivamente dai titoli abilitanti. Per il principio di "vicinanza della prova", grava sulla parte privata l'onere di dimostrare lo stato legittimo dell'immobile.»*

Un caso emblematico è rappresentato dalla sentenza **TAR Salerno n. 1893/2025**, relativa a un immobile situato in un'area gravata da vincolo paesaggistico per la presenza di un *"fosso tombato"*. Il tribunale ha stabilito che la comunicazione interna di un ufficio comunale o la semplice cartografia non costituiscono un'attestazione di stato legittimo. Questo conferma che la regolarità edilizia è un fatto oggettivo che deve essere asseverato dal tecnico e non può essere surrogato da atti dichiarativi

dell'Ente privi di valore provvedimento. Il principio di legalità impedisce alla Pubblica Amministrazione di inventare procedimenti non previsti dal legislatore per soddisfare istanze di consulenza privata.

3. Incompatibilità organica e rischio di responsabilità erariale

L'ipotesi di accentrare l'attestazione dello stato legittimo presso i Comuni collide con la realtà operativa degli UTC. Una struttura media italiana dispone di 3-5 tecnici, già assorbiti da compiti di Vigilanza, Pianificazione, Lavori Pubblici, Protezione civile, Espropri, Patrimonio, Ambiente e Territorio

La ricostruzione di uno stato legittimo veritiero richiede:

1. Accesso ai luoghi e rilievo metrico completo.
2. Analisi storica di ogni variante e titolo degli ultimi decenni.
3. Valutazione tecnica delle tolleranze costruttive ed esecutive.

Delegare tale carico ai Comuni porterebbe a tempi di attesa biblici, paralizzando di fatto la filiera edilizia nazionale e il mercato delle compravendite. Inoltre, qualora

L'Ente rilasciasse un'attestazione errata o incompleta, si esporrebbe a **una responsabilità erariale** e civile immensa per i danni economici causati ai privati, con pesanti ricadute sulle finanze pubbliche.

4. Il paradosso multidisciplinare e la competenza funzionale

Uno "*Stato Legittimo*" globale non riguarda solo l'urbanistica, ma la conformità dell'immobile a una pluralità di regimi normativi. Se l'attestazione fosse un atto pubblico, il solo UTC non avrebbe la competenza funzionale per esprimerla.

Dovrebbero concorrere al procedimento:

- il Comune (urbanistica ed edilizia);
- l'ASL (igienico-sanitario);
- il Genio Civile (sismica);
- la Soprintendenza (paesaggistico e culturale);
- i Vigili del Fuoco (prevenzione incendi);
- l'ARPA (aspetti ambientali);

- la Regione (vincoli territoriali);
- il Consorzio di Bonifica (drenaggi e idraulica);
- l'Autorità di Bacino (rischi idrogeologici);
- eventuali altri enti competenti.

Richiedere al solo Comune un'attestazione su materie esterne alla sua giurisdizione renderebbe l'atto legalmente incompleto o annullabile. L'idea di un "*certificato unico pubblico*" è un'utopia amministrativa che trasformerebbe ogni piccola pratica in un calvario burocratico della durata di anni. **Una follia amministrativa**, con una paralisi totale dell'edilizia italiana.

5. Il modello della sussidiarietà: la validazione implicita del tecnico

Il legislatore ha eletto il tecnico abilitato come perno della certezza del diritto edilizio. Tale scelta non è una rinuncia al controllo pubblico, ma l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Il professionista è l'unico soggetto che può operare con i tempi richiesti dal mercato, avendo accesso diretto all'immobile e assumendo la responsabilità penale e civile dell'asseverazione. Occorre evidenziare un punto decisivo: la validazione implicita. Ogni volta che un tecnico presenta una CILA, una SCIA o un Permesso di Costruire, egli sta già effettuando la ricostruzione dello stato legittimo come presupposto obbligatorio. Il Comune, esercitando il proprio potere di controllo e verifica sui titoli presentati, conferma implicitamente tale ricostruzione nei limiti della propria competenza. Richiedere una certificazione ulteriore sarebbe una ridondanza burocratica priva di utilità procedimentale.

6. Conclusioni: punti di incompatibilità assoluta

L'attestazione dello Stato Legittimo deve rimanere un'attività di natura tecnico-professionale. La delega al professionista abilitato è l'unico modello sostenibile per garantire l'efficienza amministrativa e la tutela dell'economia nazionale.

Sintesi delle incompatibilità per il rilascio di attestazioni comunali:

- **Incompatibilità Normativa:** assenza di un procedimento tipizzato nel D.P.R. 380/2001 e giurisprudenza consolidata sull'assenza di obbligo a provvedere (TAR Lazio 6311/2026).
- **Incompatibilità Organizzativa:** sproporzione tra le ore necessarie per la

ricostruzione analitica e le risorse umane disponibili negli UTC.

- **Incompatibilità Funzionale:** l'UTC non può asseverare requisiti sismici, sanitari o paesaggistici che competono ad altri Enti (Multidisciplinarietà).
- **Incompatibilità Finanziaria e Civile:** rischio di default per l'Ente a causa di contenziosi risarcitori e responsabilità erariale derivante da attestazioni inesatte.

Il ruolo del tecnico abilitato non è un mero scarico di responsabilità, ma il vero motore dell'edilizia. Qualunque tentativo di riportare tale onere esclusivamente in capo alla Pubblica Amministrazione porterebbe inevitabilmente al collasso del sistema.

Epilogo: il fascicolo edilizio come unica certezza giuridica

La soluzione al problema della certezza documentale non risiede in utopiche certificazioni amministrative, ma nella digitalizzazione strutturale del patrimonio. L'istituzione obbligatoria del Fascicolo del Fabbricato (o Fascicolo Edilizio Digitale), prevista tra i temi prioritari della riforma del Testo Unico (Punto 15 del piano MIT 2025), rappresenta l'unica vera svolta strategica.

Solo attraverso un'anagrafe digitale delle costruzioni e l'interoperabilità delle banche

dati (urbanistiche, catastali, sismiche, paesaggistiche, etc.) lo Stato Legittimo potrà evolvere da *"opinione tecnica"* a *"certezza documentale"*. Il futuro del settore punta verso una condizionalità digitale: è prevedibile che gli immobili privi di un fascicolo digitale aggiornato verranno progressivamente esclusi dai benefici fiscali (bonus edilizi) e dalle coperture assicurative.

In conclusione, la sfida per il legislatore e i professionisti non è obbligare i Comuni a certificare il passato, ma investire risorse per ordinare gli archivi e rendere la storia dell'edificio trasparente e immediatamente accessibile. Senza questa infrastruttura digitale, ogni richiesta di certificazione pubblica rimarrà un'illusione paralizzante.

Tabella comparativa – Impatto organizzativo della verifica dello stato legittimo

		Significato operativo
Parametro	Valore stimato	
Tempo medio per una verifica completa di stato legittimo	40 ore/pratica	Una settimana di lavoro piena per un tecnico (5 giorni × 8 ore)
Numero medio di pratiche edilizie annue in un Comune	2.000 pratiche/anno	Volume ordinario di attività edilizia in un Comune medio italiano
Ore totali necessarie per verificare lo stato legittimo di tutte le pratiche	80.000 ore/anno	Carico di lavoro teorico richiesto se il Comune dovesse certificare ogni stato legittimo
Ore lavorative annue di un tecnico comunale	≈1.700 ore/anno	Valore medio al netto di ferie, festività, formazione, permessi

		Significato operativo
Parametro	Valore stimato	
Anni-uomo necessari per svolgere 80.000 ore	≈47 anni-uomo	Tempo che servirebbe a un singolo tecnico per completare le verifiche di un solo anno
Numero di tecnici necessari per completare le verifiche entro l'anno	40-50 tecnici full-time	Dotazione organica necessaria se il Comune dovesse certificare lo stato legittimo per tutte le pratiche

Nota tecnica esplicativa

La ricostruzione completa dello stato legittimo di un immobile richiede mediamente 40 ore di lavoro tecnico specializzato, equivalenti a una settimana di attività per ogni singola pratica. In un Comune medio, dove vengono presentate circa 2.000 pratiche edilizie all'anno, ciò comporterebbe un fabbisogno di 80.000 ore di lavoro solo per le verifiche di stato legittimo.

Considerando che un tecnico comunale può dedicare circa 1.700 ore annue alle attività lavorative effettive, il carico complessivo corrisponde a oltre 47 anni-uomo. Per svolgere tali verifiche entro l'anno, un Comune dovrebbe disporre di 40-50 tecnici full-time dedicati esclusivamente a questa attività, una dotazione organica che nessun ente locale italiano possiede né potrebbe realisticamente sostenere, sia per limiti finanziari sia per vincoli assunzionali.

Questi dati dimostrano in modo inequivocabile che attribuire ai Comuni la certificazione dello stato legittimo degli immobili è organizzativamente impossibile, oltre che tecnicamente improprio. Una simile impostazione porterebbe alla paralisi dell'attività edilizia, all'aumento del contenzioso e al collasso della capacità amministrativa degli uffici tecnici, compromettendo l'intera filiera edilizia nazionale.

Stato legittimo degli immobili e fascicolo del fabbricato. La nostra inchiesta:

Riforma del Testo Unico dell'edilizia

[**14.04.2025** - Introduzione di portali informatici unici nazionali per la gestione dei procedimenti amministrativi](#)

[**08.04.2025** - Finalità, struttura, profili e dati conoscitivi: i contenuti del fascicolo del fabbricato](#)

[**01.04.2025** - Ancora sul fascicolo digitale del fabbricato: dal passato al presente, la cronistoria e le sue radici normative](#)

[**25.03.2025** - Riforma del Testo unico dell'edilizia: l'importanza del fascicolo del fabbricato digitale nell'edilizia moderna](#)

[**18.03.2025** - Riforma del Testo unico edilizia, dopo le consultazioni del Mit: dematerializzazione e digitalizzazione, verso una gestione più efficiente e sostenibile](#)