

Condono edilizio e ultimazione delle opere: interviene il Consiglio di Stato

Palazzo Spada ricorda i presupposti con i quali un'opera può ritenersi ultimata e quindi ammissibile alla domanda di sanatoria

di [Redazione tecnica](#) – 05.03.2025

La presentazione di un'istanza di condono dopo l'emissione di un ordine di demolizione non annulla il provvedimento ma ne sospende temporaneamente gli effetti, che riprendono nel caso un diniego da parte dell'Amministrazione. Situazione ancora diversa nel caso di acquisizione al patrimonio comunale: in questo caso, gli ormai ex proprietari non hanno nemmeno titolo per presentare la domanda.

Si tratta di concetti fondamentali in ambito di **abusi edilizi**, nuovamente ribaditi dal **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 21 febbraio 2025, n. 1502**, respingendo l'appello proposto contro il diniego di condono relativo ad alcuni manufatti abusivi sui quali era stato impartito un ordine di demolizione e sui quali era stata accertata anche la prosecuzione dell'attività illecita, persino dopo l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale.

Condono edilizio: il Consiglio di Stato sul concetto di ultimazione delle opere

In primo grado, il TAR aveva anche ritenuto il ricorso infondato nel merito, per mancata prova che le opere abusive, ai fini dell'ammissione a sanatoria, fossero state già eseguite al 31 marzo 2003 almeno al rustico **in tutte le strutture essenziali**, come previsto dall'art. 32, comma 25 del D.L. n. 269/2003.

Nel valutare la questione, i giudici di Palazzo Spada hanno ricordato che l'intervenuta presentazione della domanda di **accertamento di conformità** non paralizza i poteri sanzionatori comunali e non determina, pertanto, alcuna inefficacia sopravvenuta o invalidità di sorta dell'ingiunzione di demolizione, ma solo la temporanea sospensione dell'esecuzione della sanzione.

Pertanto, con la ri-espansione degli effetti prodotti dall'ordinanza, torna ad acquisire cogenza anche la dichiarazione di acquisizione al patrimonio comunale, senza necessità che sopraggiunga un ulteriore provvedimento in sostituzione del precedente, proprio evitare che pur in presenza del rigetto dell'istanza di sanatoria l'amministrazione debba reiterare l'ordine di demolizione.

Non solo: l'accertamento da parte dell'amministrazione di ulteriori lavori, oltre a provare che le opere erano state comunque proseguite, non avrebbe permesso *"di beneficiare del trattamento di favore di cui all'art.43, comma 5 della Legge n.47/1985"*.

Il concetto di ultimazione delle opere

In riferimento al concetto di ultimazione delle opere, Il Consiglio ha ricordato che ai sensi dell'art. 31 della legge n. 47/1985 (c.d. **Primo Condono Edilizio**):

"si intendono ultimati gli edifici "in cui sia stato eseguito il rustico e completata la copertura, ovvero, quanto alle opere interne agli edifici già esistenti e a quelle non destinate alla residenza, quando esse siano state completate funzionalmente".

Il concetto di ultimazione, così delineato dalla norma, è stato oggetto di chiarimento con la circolare esplicativa del Ministero dei Lavori Pubblici n. 3357/25 del 30/7/1985 che fa riferimento alla nozione di **ultimazione del rustico** comprensiva della muratura portante o l'intelaiatura in cemento armato e le tamponature.

L'ultimazione dei lavori rilevanti ai fini della condonabilità delle opere edilizie abusive presuppone:

- il completamento della copertura;
- l'esecuzione del "rustico", da intendersi come la muratura di tamponatura priva di rifiniture.

Ancor più nel dettaglio, si è affermato che in tema di condono edilizio, l'art. 31, comma 2, L. n. 47/1985 prevede **due criteri alternativi** per la verifica del requisito dell'ultimazione, rilevante ai fini del rilascio del condono:

- il **criterio "strutturale"**, che vale nei casi di nuova costruzione;
- il **criterio "funzionale"**, che opera, invece, nei casi di opere interne di edifici già esistenti oppure di manufatti con destinazione diversa da quella residenziale.

Quanto al criterio strutturale del completamento del rustico, per edifici "ultimati", si intendono quelli completi almeno al "rustico", espressione con la quale si intende un'opera mancante solo delle finiture, infissi, pavimentazione, tramezzature interne, ma necessariamente comprensiva delle tamponature esterne, che realizzano in concreto i volumi, rendendoli individuabili e esattamente calcolabili.

In riferimento al c.d. **Terzo Condonò Edilizio**, l'art. 32, comma 25, del D.L. n. 269/2003, individua, ai fini della sanatoria, quale data ultima per ultimare le opere abusivamente realizzate il 31 marzo 2003.

Nel caso di specie, non si evidenziano elementi per affermare che a questa data le opere fossero state eseguite, considerato un rilievo aerofotogrammetrico che ne provava la mancanza di compagnatura.

Mancata ultimazione opere per provvedimenti amministrativi

In riferimento all'art. 43, comma 5, della L. 47/1985 che consente la possibilità di ottenere la sanatoria qualora le opere non siano state ultimate per effetto di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali, esso si limita **alle strutture realizzate** e ai lavori che siano strettamente necessari alla loro funzionalità.

Sul tema, è da tempo consolidata in giurisprudenza una rigorosa ricostruzione dell'espressione "opere non ultimate":

- tali da intendersi quelle completate almeno al rustico, ossia mancanti solo delle finiture, ma necessariamente comprensive delle tamponature esterne che realizzano in concreto i volumi rendendoli individuabili ed esattamente calcolabili;
- tali per cui l'organismo edilizio deve aver assunto una sua forma stabile ed una adeguata consistenza piano volumetrica, come per gli edifici, per i quali è richiesta la c.d. ultimazione al rustico, ossia l'intelaiatura, copertura e muri di tamponamento.

In questo caso, il reale stato dell'immobile non consente l'applicazione dell'art. 43, comma 5, L. 47/1985, né, quindi, di usufruire del beneficio dallo stesso previsto.

Condonò edilizio e silenzio assenso

Infine, non si può pensare alla formazione di silenzio assenso sulla domanda di sanatoria quando non ricorrano le condizioni richieste per l'accoglimento dell'istanza.

In materia di condono edilizio, considerate le previsioni dell'art. 35 della L. n. 47 del 1985, solo nel caso in cui la domanda di sanatoria edilizia presentata sia **connotata dai requisiti soggettivi e oggettivi per essere accolta**, può trovare applicazione la disciplina del silenzio-assenso.

Ne deriva che la fattispecie del silenzio assenso **non si perfeziona per il mero decorso del tempo**, ove non sia accompagnato dalla completezza della documentazione allegata all'istanza.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*