

Condono edilizio: vietato intervenire su immobili abusivi durante la sanatoria

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 7918/2025) ribadisce che ogni opera realizzata nelle more del condono costituisce un nuovo abuso e impedisce la definizione della sanatoria.

di [Redazione tecnica](#) – 21.10.2025

È possibile intervenire su un immobile abusivo dopo aver presentato domanda di condono? Le opere di completamento o manutenzione possono essere autorizzate nelle more della definizione del procedimento di sanatoria? E quali sono le conseguenze se i lavori vengono eseguiti senza titolo?

Condono edilizio e completamento lavori: la sentenza del Consiglio di Stato

Sono domande tutt'altro che banali, soprattutto in considerazione della quantità di istanze di condono ancora chiuse nei cassetti della pubblica amministrazione, sulle quali esiste ormai una copiosa giurisprudenza che è riuscita a fornire principi consolidati e utili per comprendere meglio cosa è lecito e cosa invece no.

Ha fornito nuove risposte il Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 7918 del 9 ottobre 2025, è intervenuto su una questione tanto frequente nella pratica quanto sottovalutata: cosa accade se, durante la pendenza di una domanda di condono, il proprietario prosegue o modifica i lavori abusivi già oggetto di sanatoria?

Tutto nasce da un abuso edilizio realizzato su un'area particolarmente delicata, posta all'interno di un alveo fluviale e quindi sottoposta a vincolo idrogeologico e paesaggistico (D.M. 23 gennaio 1954). Il proprietario, dopo l'accertamento delle opere, aveva presentato domanda di condono edilizio ai sensi della Legge n. 326/2003, chiedendo anche l'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004.

Nel corso dell'istruttoria, però, erano stati rilevati ulteriori interventi edilizi di completamento e ampliamento del manufatto. A seguito del parere negativo della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, il Comune aveva rigettato la sanatoria e disposto la demolizione delle opere, ritenendo che i nuovi lavori, realizzati in assenza di titolo, avessero definitivamente compromesso la possibilità di regolarizzazione.

In primo grado, il TAR ha confermato la legittimità dell'operato comunale. Secondo i giudici:

- il diniego di sanatoria era un atto vincolato, fondato sul parere negativo della Soprintendenza e, come tale, non soggetto a valutazioni discrezionali;
- la mancata comunicazione del preavviso di rigetto non comportava annullabilità del provvedimento, poiché l'esito non avrebbe potuto essere diverso (art. 21-octies, legge 241/1990);
- le opere aggiuntive eseguite durante la pendenza della sanatoria erano illecite, perché in violazione dell'art. 35 della legge n. 47/1985, che vieta qualsiasi intervento edilizio su manufatti oggetto di condono fino alla definizione del relativo procedimento.

Il TAR aveva quindi respinto il ricorso, confermando la demolizione delle opere e la non sanabilità dell'intervento. Quindi il ricorso al Consiglio di Stato.

Quadro normativo di riferimento

Per comprendere pienamente la portata della decisione del Consiglio di Stato, occorre partire dalle regole di fondo che governano i rapporti tra sanatoria edilizia e tutela ambientale.

Il nostro ordinamento, infatti, ammette la possibilità di regolarizzare abusi edilizi solo entro limiti molto precisi, che diventano ancora più stringenti quando l'intervento ricade in zona vincolata.

- l'art. 35 della Legge n. 47/1985 (primo condono edilizio) impone un divieto generale: dopo la presentazione della domanda di condono, i lavori devono fermarsi. Eventuali completamenti o varianti possono essere eseguiti solo previa comunicazione al Comune e rilievo preventivo dello stato dei luoghi, in modo da evitare alterazioni che rendano irricognoscibile l'abuso originario;
- l'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) consente la sanatoria edilizia solo se l'opera è conforme alla disciplina urbanistica sia al momento della realizzazione sia al momento della domanda;

- l'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) limita invece l'accertamento di compatibilità paesaggistica ai soli "abusi minori", cioè quelli che non comportano aumento di superfici o volumi;
- infine, l'art. 21-octies della Legge n. 241/1990 esclude l'annullabilità del provvedimento affetto da vizi formali quando il contenuto non avrebbe potuto essere diverso, come nel caso di dinieghi vincolati.

Ne emerge una logica chiara: la domanda di condono non sospende i vincoli né legittima la prosecuzione dei lavori. Il manufatto rimane abusivo fino alla conclusione del procedimento, e ogni attività edilizia successiva ne aggrava l'illiceità.

Il principio espresso dal Consiglio di Stato

È proprio su questo punto che si concentra la sentenza del Consiglio di Stato. Il Collegio ribadisce con chiarezza che:

"È violato il generale principio secondo cui è vietato apportare ulteriori interventi – abusivi – ad immobili già oggetto di domanda di sanatoria, nelle more della definizione della domanda stessa."

Si tratta di un principio non solo giuridico, ma anche logico e operativo. Il condono edilizio — ricordano i giudici — non sospende l'efficacia delle norme urbanistiche e paesaggistiche: chi presenta l'istanza non può considerarsi titolare di un'autorizzazione temporanea. Al contrario, fino all'eventuale rilascio della concessione in sanatoria, ogni opera resta abusiva e ogni nuova modifica genera un ulteriore illecito, che impedisce di concludere positivamente la procedura.

Il Consiglio di Stato richiama la ratio dell'art. 35 della Legge n. 47/1985, che consente, in casi eccezionali, di completare i lavori solo a condizione che il Comune possa verificare, con un rilievo iniziale, la consistenza effettiva dell'abuso. In assenza di tale procedura, l'amministrazione non può far altro che disporre la demolizione e dichiarare improcedibile la sanatoria.

Analisi tecnica

La sentenza ha un valore operativo rilevante per chi opera nel campo dell'edilizia e dell'urbanistica.

Il Consiglio di Stato ribadisce che la pendenza di una domanda di condono non sospende i poteri repressivi dell'amministrazione, né crea una "zona grigia" di tolleranza.

Dal punto di vista tecnico, ciò significa che:

- la fotografia dello stato dei luoghi al momento della domanda di sanatoria costituisce il limite invalicabile per l'esame dell'istanza;
- ogni variazione successiva — anche se minima — altera il presupposto oggettivo su cui si fonda la valutazione di regolarità;
- non possono essere considerati "completamenti" lavori che comportano aumento di volume, modifica dei prospetti o diversa configurazione del manufatto.

La conseguenza è diretta: la realizzazione di nuove opere durante la sanatoria azzerà la possibilità di ottenere il condono, obbligando il Comune a emanare un ordine di demolizione.

È una regola di buon senso prima ancora che di diritto: la sanatoria presuppone un fatto statico, non un cantiere ancora in evoluzione.

Sulla base di queste premesse, il Consiglio di Stato ha confermato la decisione del TAR, ritenendo corretto l'operato del Comune. Il diniego di sanatoria, basato sul parere negativo della Soprintendenza, è stato considerato atto vincolato e dovuto, immune da vizi procedurali irrilevanti.

Tuttavia, il Collegio ha accolto parzialmente l'appello, limitatamente ad alcuni lavori di finitura della facciata (intonaco e tinteggiatura esterna), ritenuti non incidenti sulla volumetria né sulle superfici dell'edificio. Per queste opere il diniego è stato annullato "in parte qua", mentre per tutto il resto è rimasta confermata la demolizione.

In sostanza, il Consiglio di Stato ha ribadito che qualsiasi intervento successivo alla domanda di condono, anche se apparentemente marginale, deve essere valutato con estrema cautela: se altera la consistenza del manufatto o ne amplia la sagoma, la sanatoria decade.

Conclusioni operative

In conclusione, il ricorso respinto, confermata la demolizione, con annullamento parziale limitato alle opere di finitura non incidenti su volumi o superfici. Un diniego che conferma alcuni principi pacifici della giurisprudenza amministrativa tra i quali:

- presentare una domanda di condono non autorizza a proseguire i lavori o modificare lo stato dei luoghi;
- le uniche opere consentite sono quelle eventualmente di manutenzione o sicurezza, ma solo se autorizzate e documentate secondo l'art. 35 della Legge n. 47/1985;
- ogni intervento non comunicato o non controllabile comporta l'improcedibilità della sanatoria e la conseguente demolizione;
- il parere della Soprintendenza rimane vincolante e insuperabile in caso di vincolo paesaggistico;
- gli enti locali, in presenza di nuove opere, non possono decidere sul condono ma devono attivare il potere repressivo.

È un richiamo forte a tecnici e proprietari: la domanda di condono non è un salvacondotto.

Fino a quando non arriva la concessione in sanatoria, il cantiere resta fermo. Ogni iniziativa diversa, anche minima, può compromettere irrimediabilmente la possibilità di regolarizzazione.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*