

Stato legittimo e interventi parziali: i chiarimenti del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato definisce i limiti dell'art. 9-bis TUE dopo il Salva Casa e chiarisce quando l'ultimo titolo edilizio può davvero attestare la legittima consistenza dell'immobile.

di [Gianluca Oreto](#) – 20.11.2025

Come si dimostra oggi lo **stato legittimo** di un immobile? È davvero possibile ricondurre tutto all'**ultimo titolo edilizio** come prevede l'art. 9-bis, comma 1-bis, del **Testo Unico Edilizia** nella sua versione aggiornata dal **Salva Casa**? E, soprattutto, quali margini ha il tecnico quando la storia edilizia è composta da tanti **interventi parziali**, spesso scollegati tra loro?

Stato legittimo: da soluzione a problema da risolvere

Parlare di stato legittimo di un immobile nel 2025 dovrebbe essere più semplice dopo le modifiche apportate dal legislatore all'art. 9-bis, comma 1-bis, del **d.P.R. n. 380/2001** (Testo Unico Edilizia). L'obiettivo del **D.L. n. 69/2024 (Salva Casa)**, convertito dalla **Legge n. 105/2024**, era chiaro: semplificare la normativa edilizia per migliorare il sistema di gestione delle difformità.

E per **gestire al meglio le difformità**, il punto di partenza è naturalmente il **raffronto** tra lo **stato di fatto** e lo stato legittimo (novità introdotta dal legislatore nel 2020 con il Decreto Semplificazioni) che, nella nuova versione post Salva Casa, prevede delle **condizioni specifiche** che hanno generato più complicazioni che altro. E, mentre la **complessità** può essere considerata **fisiologica**, la **complicazione** porta in sé delle **caratteristiche patologiche** che generano dubbi, nodi e contenziosi che solo i tribunali riescono a sbrogliare.

La corrispondenza tra stato di fatto e stato legittimo è la condizione senza la quale non si può avviare alcun intervento di manutenzione/trasformazione dell'immobile. Ma sullo stato legittimo si è aperta sin da subito una **crepa** tra le **intenzioni del legislatore** (palesate nelle **Linee guida del MIT sul Salva Casa**) e le **interpretazioni della giurisprudenza**.

Tra queste, abbiamo già segnalato la **sentenza del Consiglio di Stato n. 8904 del 13 novembre 2025** che di fatto avrebbe smontato l'effetto sanante delle fiscalizzazioni (sanzioni alternative alla demolizione) che sarebbe dovuto discendere dalla lettura del terzo periodo, comma 1-bis, art. 9-bis del TUE – *“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”*.

In sostanza, secondo i giudici di secondo grado, occorre distinguere i **diversi piani** in cui si muovono la **sanzione alternativa alla demolizione** e la **sanatoria edilizia**.

Per Palazzo Spada, la sanzione alternativa **non produce alcun effetto di regolarizzazione**. Serve solo a **“monetizzare”** l'esistenza di un'opera abusiva che rimane tale. Il suo importo è commisurato al valore venale o al costo di produzione delle opere realizzate senza titolo. Si tratta di una prestazione patrimoniale che tiene conto dell'incremento di valore e del carico urbanistico generato dal manufatto.

La **sanatoria**, invece, si muove su un **presupposto completamente diverso**: la **verifica di conformità urbanistica ed edilizia**. Quando questa verifica è positiva – secondo il principio della **doppia conformità** – è possibile rilasciare il **titolo in sanatoria**. In questo caso si paga un contributo di costruzione “a titolo di oblazione”, normalmente raddoppiato proprio perché l'intervento è stato realizzato in assenza del necessario titolo.

In sintesi:

- **sanzione sostitutiva** = pagamento per mantenere un'opera abusiva, senza alcuna verifica di conformità e senza regolarizzazione;
- **sanatoria** = verifica di conformità e rilascio del titolo, con pagamento dell'oblazione.

Benché chi scrive ritiene corretta l'interpretazione dei giudici (**alla fiscalizzazione non corrisponde alcun titolo**), sarebbe opportuno chiedersi cosa sia davvero e a cosa serva lo “stato legittimo” come definito post Salva Casa. Se le sanzioni alternative **“concorrono”** alla sua definizione, probabilmente sarebbe stato il caso di integrare gli artt. 32, comma 2 e 34, comma 2, del Testo Unico Edilizia, prevedendo espressamente il

rilascio di un titolo “fiscalizzato”. L’art. 38, comma 2, invece, prevede già che “*L’integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all’articolo 36*”.

Stato legittimo e interventi parziali: la nuova sentenza del Consiglio di Stato

Ma i problemi non finiscono certamente con le fiscalizzazioni. Abbiamo più volte sottolineato la problematica relativa alla **verifica di legittimità dei titoli progressi** prevista dal comma 1-bis, art. 9-bis, del TUE ([leggi articolo](#)).

Nuovi interessanti spunti sono arrivati dal Consiglio di Stato che, con la **sentenza n. 4127/2025**, ha affrontato un caso molto concreto che ci consente di analizzare un altro aspetto della nuova definizione di stato legittimo relativo alla possibilità di utilizzare l’ultimo titolo edilizio: il fatto che questo debba riferirsi **all’intero immobile o all’intera unità immobiliare**.

Il caso oggetto della sentenza riguarda un immobile con più interventi nel tempo, tutti certificati da titoli edilizi, ma nessuno realmente riferito all’intero fabbricato. Su questo immobile il Comune aveva mosso una serie di **contestazioni**: secondo l’amministrazione, alcune opere ampliative risultavano **prive di un valido titolo edilizio** e, quindi, abusive.

Di contro, i proprietari avevano cercato di dimostrare la legittimità dell’edificio richiamando i **vari titoli ottenuti negli anni** per manutenzioni, adeguamenti e modifiche interne, sostenendo che l’insieme di questi interventi, tutti finalizzati alla medesima destinazione funzionale, fosse sufficiente a provare la conformità dell’intero stabile.

Il TAR, però, non aveva condiviso questa interpretazione, ritenendo:

- che quei titoli riguardassero solo parti dell’immobile;
- che nessuno di essi potesse essere considerato come titolo “complessivo” ai sensi dell’art. 9-bis;
- che non era stata dimostrata la legittima consistenza dell’edificio nella sua interezza.

Da qui l’appello al Consiglio di Stato in cui viene sostenuto che l’uso unitario dell’immobile permettesse di “estendere” gli effetti dei titoli parziali a tutto il fabbricato. Una tesi che il Consiglio di Stato non ha accolto.

Quadro normativo di riferimento

L’art. 9-bis, comma 1-bis, del Testo Unico Edilizia, nella versione aggiornata dal Salva Casa, ha introdotto un principio che, sulla carta, avrebbe dovuto semplificare la vita a tecnici e amministrazioni: poter ricostruire lo stato legittimo dell’immobile facendo riferimento **all’ultimo titolo edilizio che ha interessato “l’intero immobile o l’intera unità immobiliare”**, purché il Comune abbia verificato la legittimità di tutti i titoli precedenti.

Mentre sull’unità immobiliare si può essere d’accordo, il legislatore non ha chiarito cosa debba intendersi per “intero immobile”:

- si tratta dell’unità strutturale?
- dell’unità funzionale?
- della singola particella catastale?
- dell’intero fabbricato così come fisicamente definito?

Un vuoto che sta generando prassi divergenti e interpretazioni contrastanti.

E la possibilità di utilizzare l’ultimo titolo edilizio funziona solo se si verificano tre condizioni:

- il titolo riguarda realmente l’intero immobile;
- il Comune ha svolto una **verifica documentata** della legittimità di tutti i titoli precedenti;
- gli eventuali titoli parziali si limitano a integrare, e non a sostituire, il quadro generale.

Il nodo più delicato resta la **verifica dei titoli progressi**: la norma la prevede, ma non indica né tempi, né modalità, né forme. Molti Comuni, nella pratica, non inseriscono alcuna dichiarazione esplicita di verifica, rendendo difficile utilizzare quel titolo come riferimento generale.

Principi espressi dalla sentenza

Il nuovo intervento del Consiglio di Stato ha il merito di mettere ordine su un punto spesso frainteso, affermando alcuni principi che incidono in modo diretto sul lavoro dei tecnici.

Intanto, non basta che gli interventi abbiano una finalità comune (nel caso esaminato, l'adeguamento di una struttura ricettiva). Se il titolo si riferisce a un piano, a una porzione o a un impianto, resta **un titolo parziale**. E non può essere usato per ricostruire lo stato legittimo dell'intero fabbricato.

L'ultimo titolo edilizio può essere utilizzato solo se riguarda davvero l'intero immobile. La norma lo dice chiaramente e il Consiglio di Stato lo ribadisce:

- deve trattarsi di un intervento che investe l'intero edificio,
- e deve risultare dagli atti che il Comune, quando lo ha rilasciato, ha verificato la legittimità di tutti i titoli precedenti.

Senza questa verifica, quel titolo non può diventare il "punto di verità" da cui ricostruire il resto.

Altro punto importante, riguarda le rappresentazioni grafiche allegate al titolo edilizio. Il Consiglio di Stato ha più volte chiarito che disegni e planimetrie allegate a un titolo edilizio non legittimano automaticamente ciò che rappresentano. Se un'opera compare nel grafico ma non è oggetto del titolo, non può essere considerata legittima.

Infine, Palazzo Spada conferma che lo stato legittimo non si costruisce per estensione, ma per verifica documentale. È un principio semplice, ma spesso ignorato: la legittimità non si presume ma si dimostra attraverso una documentazione coerente con la sequenza storica dei titoli.

Analisi tecnica

L'aspetto più interessante di questa sentenza è la conferma di una linea interpretativa che sta diventando ormai costante.

L'art. 9-bis non consente scorciatoie, ma prevede una sequenza logica precisa: **serve prima un titolo "di fondo" riferito all'intero immobile**, e solo dopo possono essere considerati i titoli parziali come elementi integrativi. La norma lo dice chiaramente quando parla di "titolo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile... integrato con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali".

Il punto affrontato dal Consiglio di Stato è proprio questo: nel caso esaminato **mancava il titolo complessivo di riferimento**, e gli appellanti avevano tentato di colmare il vuoto richiamando una serie di titoli parziali, sostenendo che la comune finalità (uso turistico-ricettivo) li rendesse idonei a provare la legittimità dell'intero edificio.

Il Collegio ha invece chiarito che **la funzionalità unitaria non trasforma un intervento parziale in un titolo generale**. Un titolo che riguarda una porzione, un piano o un impianto rimane — e deve rimanere — un titolo parziale. Senza un titolo "di base", gli interventi parziali non possono essere "elevati" al rango di prova della legittimità complessiva dell'immobile.

A ciò si aggiunge un elemento che la giurisprudenza aveva già affermato (**Cons. Stato n. 1382/2025**): **la presenza di opere in un elaborato grafico allegato a un titolo non le rende automaticamente legittime**. La planimetria non sostituisce il titolo, né può estenderne l'oggetto.

Da qui discendono due conseguenze operative molto concrete:

- **occorre ricostruire l'intera storia edilizia dell'immobile**, titolo per titolo, individuando sempre quale documento può svolgere il ruolo di riferimento generale;
- **solo i titoli che hanno effettivamente interessato l'intero fabbricato** possono fungere da base per determinare lo stato legittimo.

Rimane aperta — e nella pratica molto problematica — la questione centrale: **come dimostrare che l'amministrazione abbia verificato la legittimità dei titoli progressivi**, come richiesto dal nuovo comma 1-bis dell'art. 9-bis. La norma impone la verifica, ma non ne definisce modalità, tempistiche o forma. Molti Comuni non la esplicitano mai nei propri provvedimenti, rendendo difficile (se non impossibile) utilizzare l'ultimo titolo edilizio come titolo "complessivo".

È una lacuna che continuerà a incidere pesantemente sull'attività dei tecnici, soprattutto nei procedimenti di CILA, SCIA e permessi di costruire, dove lo stato legittimo è ormai un presupposto imprescindibile.

Conclusioni operative

Il Consiglio di Stato ha confermato integralmente la decisione di primo grado: nel caso esaminato non esisteva alcun titolo edilizio riferito all'intero immobile. Gli interventi richiamati dagli appellanti erano tutti

parziali e, proprio per questo, non potevano essere utilizzati per ricostruire la legittimità complessiva del fabbricato. Il provvedimento sanzionatorio è dunque risultato legittimo.

La sentenza ribadisce un punto che spesso viene frainteso: **i titoli parziali possono concorrere alla definizione dello stato legittimo, ma solo se esiste già un titolo “di base” sull’intero immobile**. In assenza di tale titolo, non possono essere “promossi” a prova complessiva, neppure se accomunati da una medesima finalità funzionale.

Il Consiglio di Stato chiarisce inoltre che:

- **la funzionalità unitaria dell’immobile non è sufficiente** a superare la natura parziale dei titoli richiamati;
- **le opere rappresentate negli elaborati grafici allegati a un titolo non diventano legittime** se non rientrano nell’oggetto del titolo stesso;
- **la disponibilità di più titoli parziali non sopperisce alla mancanza del titolo complessivo**, richiesto dall’art. 9-bis, comma 1-bis, per poter considerare quell’ultimo titolo come riferimento dello stato legittimo;
- la **verifica dei titoli pregressi** da parte dell’amministrazione – prevista dalla norma – è un elemento essenziale, ma oggi privo di indicazioni pratiche sulle modalità di attestazione.

Cosa deve tenere a mente il tecnico

- Lo stato legittimo non si dimostra “per somma” di interventi parziali: serve prima un titolo generale sull’intero immobile.
- I titoli parziali possono essere considerati **solo come integrazioni** del titolo principale, non come sostituti.
- Le planimetrie non hanno valore legittimante autonomo: ciò che non è oggetto del titolo, non è legittimato.
- In mancanza di un titolo complessivo e di una verifica espressa dei titoli pregressi, la strada dell’art. 9-bis resta molto stretta.
- La ricostruzione dello stato legittimo richiede un’attività istruttoria approfondita e documentale, senza presunzioni.

Prospettiva applicativa

La sentenza conferma che l’attuale formulazione dell’art. 9-bis, comma 1-bis, necessita di un intervento chiarificatore:

- il concetto di “intero immobile” deve essere definito;
- le modalità di verifica dei titoli pregressi da parte dei Comuni devono essere standardizzate;
- la possibilità di integrare titoli parziali deve essere chiarita per evitare interpretazioni restrittive o arbitrarie.

Fino ad allora, prudenza tecnica, analisi storica puntuale e documentazione completa rimangono gli unici strumenti realmente efficaci per orientarsi nella ricostruzione dello stato legittimo dopo il Salva Casa, in attesa di un **chiarimento normativo** che renda davvero applicabile il nuovo art. 9-bis nella pratica quotidiana.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*