

# Stato legittimo e rappresentazioni grafiche: disegnare un abuso non lo legittima o sana

*Il Consiglio di Stato conferma che rappresentare un abuso non lo legittima o sana automaticamente e che per sanare un abuso totale è necessario il permesso di costruire e non la SCIA in sanatoria*

di [Redazione tecnica](#) – 19.11.2025

Una difformità edilizia riportata in una tavola progettuale può considerarsi automaticamente legittima? È sufficiente che un abuso compaia nei grafici allegati a una pratica edilizia per ritenere che l'amministrazione lo abbia "tacitamente" verificato e quindi legittimato? E, soprattutto, qual è oggi il confine tra rappresentazione e regolarizzazione, dopo la riscrittura del comma 1-bis dell'art. 9-bis del **d.P.R. n. 380/2001** (Testo Unico Edilizia)?

## Stato legittimo e rappresentazioni grafiche: la sentenza del Consiglio di Stato

Torniamo a parlare di "stato legittimo" dopo le modifiche arrivate dal **D.L. n. 69/2024 (Salva Casa)**, convertito dalla **Legge n. 105/2024**, rispondendo a degli interrogativi centrali nell'attività dei tecnici. A fornire nuovi spunti di riflessione è il Consiglio di Stato che, con la **sentenza n. 8908 del 13 novembre 2025**, conferma che **un'opera irregolare rimane tale anche se riportata nei grafici**, finché un titolo edilizio non la legittima espressamente.

Una posizione che si confronta con un precedente intervento sempre del Consiglio di Stato (**sentenza n. 7992 del 13 ottobre 2025**) in cui la stessa Sezione ha valorizzato le tavole progettuali approvate come prova dello stato legittimo e ha precisato che un'amministrazione non può "disapplicare" un titolo edilizio valido in via di fatto, ma deve attivare un procedimento di autotutela.

Come si conciliano queste due pronunce? E cosa cambia per chi deve oggi ricostruire lo stato legittimo di un immobile?

Il nuovo caso trattato dalla sentenza n. 8908/2025 riguarda un immobile sottoposto a vincolo paesaggistico, sul quale erano state realizzate numerose opere abusive: difformità dell'autorimessa rispetto al condono del 2004, modifiche al sottotetto, abbaini, aperture non assentite, volumi accessori e unità esterne di climatizzazione.

Il Comune aveva emesso una prima ingiunzione di demolizione nel 2021, seguita da ulteriori provvedimenti dopo nuovi accertamenti. I proprietari avevano tentato diverse vie: istanze di compatibilità paesaggistica, rappresentazioni dello stato di fatto nelle pratiche edilizie e, nel 2022, una SCIA in sanatoria.

L'amministrazione aveva dichiarato irricevibile la SCIA, rilevando sia carenze documentali sia la natura "ristrutturativa" degli interventi, non compatibile con la procedura dell'art. 37 (oggi radicalmente modificata dal "Salva Casa").

Uno dei cardini della difesa del privato era proprio la presenza, nelle tavole prodotte nel tempo, di alcune delle opere contestate. Secondo questa ricostruzione, la loro rappresentazione avrebbe dovuto ingenerare affidamento e produrre un effetto di legittimazione.

In primo grado il TAR ha rigettato il ricorso. Si è quindi arrivati al Consiglio di Stato che si è espresso su uno dei principi più importanti su cui si discute nelle ultime settimane: la rappresentazione grafica di un abuso all'interno di una tavola allegata al titolo edilizio.

## Quadro normativo di riferimento

Per comprendere la portata della pronuncia occorre inserirla nel quadro normativo ridisegnato dal "Salva Casa", che ha introdotto novità significative ma che, allo stesso tempo, lascia aperte molte criticità operative.

Il primo riferimento essenziale è l'**art. 9-bis, comma 1-bis** del Testo Unico Edilizia, la cui nuova formulazione stabilisce che lo stato legittimo può essere ricostruito prendendo come base l'ultimo titolo edilizio **solo se** l'amministrazione ha verificato la legittimità dei titoli precedenti.

Si tratta di un principio corretto sul piano logico, ma difficile da applicare in considerazione del fatto che le amministrazioni raramente eseguono una verifica così puntuale, e il rischio è che la norma finisca per complicare – anziché semplificare – l'accertamento dello stato legittimo, soprattutto nei casi più risalenti.

Non è chiaro, inoltre, quale sia l'estensione effettiva della "verifica" richiesta: deve essere formale o sostanziale? Deve riguardare tutti i titoli pregressi o solo quelli richiamati nell'istruttoria? Una ambiguità che rende l'applicazione dell'art. 9-bis particolarmente delicata.

Il secondo pilastro è rappresentato dal sistema delle **sanatorie**, oggi completamente ridisegnato. La SCIA in sanatoria non discende più dall'art. 37: il "Salva Casa" l'ha assorbita all'interno del nuovo art. **36-bis**, fondato sulla **doppia conformità asimmetrica**, che si concentra soprattutto sulla compatibilità dell'opera con le norme vigenti al momento della richiesta. Occorre, però, ricordare che sia l'art. 36-bis che la vecchia SCIA in sanatoria di cui all'art. 37 erano o sono riservati alle parziali difformità o alle variazioni essenziali.

Infine, l'**art. 32** del Testo Unico conferma un principio rigido nei beni vincolati: qualsiasi modifica di sagoma, prospetti o volumetria è totale difformità. In questi casi, la sanatoria può avvenire solo attraverso l'accertamento di conformità ordinario (art. 36 del TUE) e mai tramite strumenti semplificati (art. 36-bis del TUE oggi e art. 37 prima del Salva Casa).

È dentro questo quadro – complesso, eterogeneo e non sempre armonizzato – che si inserisce la decisione del Consiglio di Stato.

### **Principi espressi dal Consiglio di Stato**

Il primo principio, nonché il più rilevante, è che **la rappresentazione grafica di un abuso non ha alcun potere legittimante o sanante**. Le tavole possono descrivere uno stato di fatto o illustrare un progetto, ma non sostituiscono il titolo edilizio: se un'opera è abusiva, rimane tale finché non interviene una legittimazione espressa.

Il Consiglio di Stato collega questo assunto direttamente al nuovo art. 9-bis. Lo stato legittimo si ricostruisce con i titoli abilitativi, non con ciò che appare nei disegni. Se la verifica dei titoli precedenti non c'è stata, l'ultimo titolo non può estendere la propria efficacia a opere mai valutate.

Il Consiglio di Stato, confermando il TAR, afferma che *"la rappresentazione di un illecito già realizzato nelle pratiche edilizie non può comportarne la regolarizzazione postuma, né fonda l'affidamento "legittimo" del privato, il quale richiede comunque un pronunciamento, anche tacito o implicito, dell'amministrazione"*.

Inoltre, come già rilevato in un precedente (sentenza n. 4127/2025): *"lo stato legittimo dell'immobile può essere stabilito dal titolo che ha assentito l'ultimo intervento solo «a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi», pertanto si deve ribadire che «lo stato legittimo delle preesistenze edilizie non poteva estendersi alle opere meramente rappresentate nell'elaborato grafico prodotto a corredo del titolo edilizio presentato o rilasciato per altre e diverse opere»"*.

Un secondo principio riguarda l'autotutela paesaggistica. Quando la compatibilità paesaggistica è stata rilasciata su presupposti errati – ad esempio sulla base di una rappresentazione incompleta o inesatta – l'amministrazione può annullarla. Non serve dimostrare dolo o colpa del privato, basta l'errore.

Infine, nei beni vincolati, la sentenza riafferma la rigidità del sistema: modifiche di sagoma, altezze o volumetria richiedono sempre permesso di costruire e la loro sanatoria passa obbligatoriamente dalla doppia conformità simmetrica o pesante.

### **Analisi tecnica**

L'impostazione del Consiglio di Stato è coerente con una lettura molto rigorosa dello stato legittimo. Per i tecnici, le implicazioni sono immediate.

Da un lato, **le tavole non legittimano nulla**. La loro funzione è descrittiva, non provvedimento. Rappresentare un abuso significa solo rappresentarlo, non legittimarlo o sanarlo.

Dall'altro lato, la ricostruzione dello stato legittimo richiede una verifica documentale sempre più puntuale: non basta trovare un'opera "disegnata" nei progetti; occorre dimostrare che tale opera sia stata oggetto di un titolo valido, che l'abbia approvata e che non sia mai stato annullato.

In questo quadro, il “Salva Casa” ha reso più complessa la vita di tecnici e amministrazioni. Nei beni vincolati, poi, la tolleranza è pari a zero.

### **Raffronto con la sentenza n. 7992/2025: esiste una contraddizione?**

Il confronto tra le due decisioni, pur riferite a casi molto diversi, è inevitabile.

La **sentenza n. 7992/2025** aveva riconosciuto valore probatorio alle tavole progettuali perché **facevano parte di un permesso di costruire valido**, mai annullato. In questo caso, l'amministrazione stava tentando di superare quel titolo sulla base di una relazione tecnica successiva. Il Consiglio di Stato aveva respinto tale impostazione, ricordando che **un titolo edilizio non può essere disapplicato in via di fatto**.

Nella **sentenza n. 8908/2025**, invece, le tavole non erano parte di un titolo che approvava le opere contestate. Erano semplici rappresentazioni dello stato dei luoghi, non collegate a un provvedimento abilitativo.

La chiave di lettura (almeno per i giudici) è semplice:

- **se la tavola è parte del titolo** e riguarda i lavori oggetto dello stesso, ha valore probatorio;
- **se la tavola è solo una rappresentazione** ma non riguarda l'oggetto del titolo edilizio, non ha valore legittimante/sanante.

Non c'è contraddizione. Le due pronunce si muovono lungo lo stesso asse logico: al centro c'è sempre il titolo edilizio, non il contenuto grafico in sé. Le tavole contano solo nella misura in cui sono state approvate.

### **Conclusioni operative**

Il nuovo intervento del Consiglio di Stato (sentenza n. 8908/2025) ribadisce un principio ormai imprescindibile: **non esiste una legittimazione/sanatoria grafica**. Una difformità rappresentata nei disegni rimane una difformità.

Per l'attività tecnica quotidiana, questo significa:

- ricostruire sempre l'intera catena dei titoli edilizi, senza affidarsi alla sola documentazione grafica;
- evitare di presentare SCIA in sanatoria per opere che incidono su sagoma, prospetti o volumetria, nei beni vincolati: lo strumento corretto passa attraverso l'art. 36;
- interpretare l'art. 9-bis in modo rigoroso, tenendo conto delle sue criticità e della necessità di verificare i titoli pregressi;
- ricordare che un titolo edilizio valido può essere superato solo tramite autotutela formale, come chiarito dalla sentenza 7992/2025.

Il Consiglio di Stato ha, dunque, respinto l'appello e confermato la legittimità dei provvedimenti comunali, inclusa la revoca della compatibilità paesaggistica e l'ordine di ripristino.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*