

Stato legittimo: il Consiglio di Stato valorizza progetti e documentazione tecnica

Nessuna demolizione senza annullamento formale del permesso di costruire: lo stato legittimo si ricostruisce attraverso i titoli e le tavole progettuali approvate

di [Redazione tecnica](#) – 23.10.2025

Può l'amministrazione **ordinare la demolizione** di un locale rappresentato e approvato nelle **tavole di progetto allegate a un permesso di costruire**? E, ancora, può mettere in discussione la **legittimità di un titolo edilizio** rilasciato anni prima sulla base di una relazione tecnica successiva?

Progetto approvato con rilascio permesso di costruire: è prova dello stato legittimo

Con la **sentenza del 13 ottobre 2025, n. 7992**, il **Consiglio di Stato** ha risposto negativamente a entrambe le domande, riaffermando che le **carte progettuali approvate** provano la piena conformità dell'intervento.

Il caso riguarda l'impugnazione di un ordine di demolizione di alcune opere interne a un fabbricato commerciale, tra cui un vano cucina e i locali di servizio, ritenuti non legittimi. Il Comune sosteneva che il permesso di costruire rilasciato anni prima fosse viziato da una **falsa rappresentazione dello stato dei luoghi** e che, pertanto, le opere in questione dovessero considerarsi abusive. A fondamento del provvedimento repressivo veniva richiamata una relazione tecnica comunale, redatta a seguito di sopralluogo, che escludeva l'esistenza del vano al momento del rilascio del titolo.

Il giudice amministrativo di primo grado aveva respinto il ricorso, ritenendo la relazione fidefacente ai sensi dell'art. 2700 del c.c. e quindi dotata di piena efficacia probatoria

In appello, tuttavia, il Consiglio di Stato ha radicalmente ribaltato l'esito della controversia, chiarendo che un'amministrazione **non può disapplicare un titolo valido in via di fatto**, ma solo mediante un formale procedimento di **autotutela**.

Lo **stato legittimo** dell'immobile, infatti, si ricostruisce attraverso i titoli abilitativi e la documentazione tecnica che li accompagna, non attraverso valutazioni istruttorie successive.

Quadro normativo di riferimento

Il Collegio richiama due principi cardine del diritto edilizio contemporaneo: la **certezza del titolo abilitativo** e la **definizione dello stato legittimo** dell'immobile.

Il primo trova fondamento nell'**art. 21-nonies della legge n. 241/1990**, che subordina l'**annullamento d'ufficio** di un provvedimento illegittimo a un procedimento formale, motivato in ordine all'interesse pubblico e fondato sul contraddittorio con il destinatario.

Ciò implica che un permesso di costruire, una volta rilasciato, resta pienamente efficace finché non venga espressamente annullato; non può quindi essere superato da valutazioni tecniche successive o da mere contestazioni istruttorie.

Il secondo principio discende dall'**art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001** (recentemente novellato dal **D.L. n. 69/2024** convertito in legge n. 105/2024, c.d. "Salva Casa"), che definisce lo **stato legittimo dell'immobile** come quello risultante dal titolo che ne ha previsto la costruzione o dall'ultimo titolo che ha interessato l'intero edificio.

Nello stesso articolo, il legislatore chiarisce che concorrono alla determinazione dello stato legittimo:

- anche i titoli rilasciati in sanatoria (artt. 36, 36-bis e 38) e i pagamenti sanzionatori che hanno sanato irregolarità parziali;
- per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, le informazioni catastali di primo impianto, o altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

La decisione del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato ha innanzitutto chiarito che la relazione comunale posta a base dell'ordine di demolizione non costituisce atto fidefacente: le valutazioni contenute al suo interno - come la presunta inesistenza del vano cucina all'epoca del rilascio del titolo - non rientrano tra i fatti direttamente accertati dal pubblico ufficiale e pertanto **non godono di fede privilegiata** ai sensi dell'art. 2700 del codice civile.

Dalla disamina delle **tavole progettuali e della documentazione tecnica** allegata al titolo edilizio emerge invece in modo inequivocabile la presenza del vano contestato, rappresentato graficamente e descritto nelle relazioni allegate al progetto.

Questi elaborati, sottoscritti dal tecnico incaricato e approvati dall'amministrazione al momento del rilascio del permesso, costituiscono, secondo il Collegio, **la prova diretta della conformità edilizia dell'intervento**.

Le carte prodotte dal privato, dunque, non sono semplici allegati amministrativi ma **elementi costitutivi del titolo edilizio**, capaci di dimostrarne il contenuto e la portata autorizzativa. Proprio da tali documenti risulta che il vano oggetto di contestazione era stato non solo rappresentato ma anche **espressamente assentito**.

Ne consegue che la successiva relazione comunale, redatta a distanza di anni, non poteva prevalere su un progetto approvato e formalmente valido, né sovvertire il contenuto del titolo stesso.

Palazzo Spada ha pertanto riconosciuto la **valenza probatoria prevalente delle carte progettuali** e ha qualificato l'ordine di demolizione come illegittimo, poiché fondato su una mera rivalutazione tecnica e non su un annullamento formale del titolo.

Conclusioni operative

L'appello è stato quindi **accolto**, con annullamento dei provvedimenti comunali di demolizione e sospensione dell'attività, riaffermando la piena validità del titolo edilizio originario.

La decisione chiarisce alcuni punti importanti:

- lo stato legittimo dell'immobile va ricostruito partendo dai **titoli abilitativi effettivamente rilasciati e mai annullati**;
- la **documentazione progettuale** approvata costituisce parte integrante del titolo edilizio e ne determina il contenuto;
- le relazioni istruttorie hanno valore solo documentale e non possono incidere sulla validità del titolo;
- la corretta gestione dell'**autotutela amministrativa** resta l'unico strumento per rimuovere un titolo edilizio illegittimo, nel rispetto delle garanzie di legge.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*