Condono edilizio e seminterrato abitabile: l’altezza minima può bloccare la sanatoria?

Il Consiglio di Stato affronta il rapporto tra condono edilizio, agibilità e altezza minima, chiarendo quando la violazione dei 2,70 metri previsti dal D.M. 5 luglio 1975 può essere contestata, come rileva il cambio di destinazione d’uso senza opere e quali condizioni consentono al proprietario confinante di impugnare il titolo in sanatoria

di Redazione tecnica – 05.10.2026

Il rilascio di un titolo edilizio in sanatoria consente di superare anche il mancato rispetto dei requisiti richiesti per l’abitabilità? E cosa succede quando un locale condonato, successivamente destinato a residenza, presenta un’altezza interna molto inferiore ai 2,70 metri previsti dal D.M. 5 luglio 1975?

Sono domande che chiamano in causa istituti diversi, perché **sanatoria edilizia, destinazione d’uso e agibilità** non coincidono e, soprattutto quando si applica la disciplina del primo condono, devono essere letti alla luce delle regole speciali introdotte dalla Legge n. 47/1985.

Tra queste assume particolare rilievo l’art. 35, comma 19, che regola gli effetti della sanatoria sul successivo rilascio del certificato di abitabilità o agibilità e consente, entro i limiti fissati dalla stessa norma, di superare determinati requisiti di natura regolamentare.

Quando la sanatoria riguarda un locale inizialmente destinato a deposito e successivamente trasformato in abitazione, ai requisiti richiesti per l’agibilità si affianca poi il tema del **mutamento di destinazione d’uso**, che deve essere valutato secondo la disciplina vigente nel momento in cui si è verificato e tenendo conto dell’eventuale realizzazione di opere capaci di modificare radicalmente il manufatto già oggetto della domanda di condono.

C’è anche la posizione del proprietario confinante che intende contestare il titolo rilasciato dal Comune, il cui interesse non può dipendere soltanto dalla vicinanza tra gli immobili, ma deve essere collegato a un pregiudizio derivante dall’intervento assentito, come l’aumento del carico urbanistico, l’alterazione del contesto edilizio o il possibile deprezzamento del bene.

Sono questi i temi affrontati dal **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 1° ottobre n. 7259**, pronunciata su una controversia relativa a un piano seminterrato costruito senza titolo, per il quale era stata presentata una prima domanda di condono come deposito e cantina e, successivamente, una seconda istanza riferita al cambio di destinazione d’uso da locale non residenziale a residenza.

Tra le contestazioni mosse dai proprietari dell’unità confinante vi era anche quella relativa all’altezza del seminterrato, pari a circa **2,15-2,20 metri** e quindi inferiore ai 2,70 metri previsti dal D.M. 5 luglio 1975 per i locali destinati ad abitazione. La risposta fornita dai giudici su questo punto va letta all’interno della disciplina speciale del primo condono, senza trasformarla in una regola generale applicabile a qualsiasi immobile.

Condono edilizio e seminterrato abitabile: la sanatoria contestata per l’altezza minima

La controversia ha riguardato due unità immobiliari contigue, inserite nello stesso complesso residenziale e realizzate secondo la tipologia dei villini a schiera, che condividevano alcune componenti strutturali e parti comuni.

Il piano rialzato dell’immobile interessato dalle sanatorie era stato realizzato in forza di una concessione edilizia del 7 marzo 1980, mentre il **piano seminterrato** era stato costruito senza titolo ed era stato dichiarato ultimato nel 1982.

Per questo manufatto la società costruttrice aveva presentato una prima domanda di condono ai sensi della Legge n. 47/1985, indicando una destinazione non residenziale a deposito e cantina; dopo l’acquisto dell’immobile, i nuovi proprietari avevano presentato un’ulteriore istanza di sanatoria riferita al mutamento della destinazione d’uso dello stesso piano seminterrato da locale non residenziale a **locale residenziale**.

I proprietari dell’unità confinante avevano quindi impugnato i due permessi di costruire in sanatoria rilasciati dal Comune, contestando diversi profili, tra i quali la tempestività delle domande di condono, la

trasformazione del manufatto rispetto a quello oggetto della prima istanza, l'altezza del locale destinato ad abitazione e la documentazione prodotta durante l'istruttoria.

Il TAR aveva dichiarato il ricorso inammissibile per carenza di interesse, ritenendo che i ricorrenti non avessero dimostrato un'utilità attuale ricavabile dall'annullamento dei provvedimenti. Da qui l'appello al Consiglio di Stato.

Sanatoria edilizia: quando il proprietario confinante può impugnarla

Il primo punto esaminato dai giudici ha riguardato l'interesse dei proprietari confinanti a contestare i titoli rilasciati dal Comune. Il TAR aveva collegato l'utilità perseguita dai ricorrenti essenzialmente agli effetti di un parallelo giudizio civile tra le parti e, considerandola eventuale e futura, aveva dichiarato il ricorso inammissibile.

Il Collegio ha invece richiamato l'orientamento della giurisprudenza amministrativa e, in particolare, i principi affermati dall'**Adunanza Plenaria n. 22/2021**, secondo cui, nelle controversie edilizie promosse dal proprietario confinante, l'interesse può essere riconosciuto quando l'intervento assentito determina un pregiudizio per il suo immobile, che può manifestarsi attraverso il peggioramento dell'assetto urbanistico, l'incremento del carico urbanistico, l'alterazione del contesto edilizio o il deprezzamento del bene.

Nel giudizio esaminato, i ricorrenti non avevano fatto riferimento soltanto agli effetti del giudizio civile, ma avevano indicato una serie di conseguenze direttamente riconducibili ai titoli impugnati.

Il passaggio del seminterrato da deposito a residenza comportava, secondo il Consiglio di Stato, un **aumento stabile dell'utilizzazione** dell'unità immobiliare e del numero dei fruitori, con conseguente incremento del carico urbanistico, maggiore utilizzo degli impianti comuni, intensificazione dei flussi di accesso e maggiore pressione sui servizi dell'edificio e dell'area circostante.

A queste circostanze si aggiungevano la lamentata alterazione del decoro architettonico e dell'equilibrio complessivo del complesso edilizio, oltre al possibile **deprezzamento dell'immobile confinante**, tutti elementi che, considerando anche l'adiacenza tra le due unità e la condivisione di alcune parti comuni, sono stati ritenuti sufficienti per riconoscere un interesse qualificato all'impugnazione.

Riconosciuto l'interesse a ricorrere, il Collegio ha esaminato le singole censure rivolte contro i permessi di costruire in sanatoria.

Condono edilizio: termini e proroghe per le domande presentate nel 1986

La prima contestazione riguardava la presunta tardività delle domande di condono, presentate rispettivamente il **1° aprile 1986** e il **19 settembre 1986**, date che secondo gli appellanti si collocavano oltre il termine perentorio previsto dall'art. 35 della Legge n. 47/1985.

Il Consiglio di Stato ha respinto la censura rilevando che entrambe le istanze ricadevano nel periodo utile risultante dalle proroghe intervenute dopo l'entrata in vigore della Legge n. 47/1985. La sentenza richiama il D.L. n. 656/1985, convertito dalla Legge n. 780/1985, e il D.L. n. 2/1988, convertito dalla Legge n. 68/1988, concludendo che le domande presentate nel 1986 non potevano essere considerate tardive.

Il quadro normativo conferma questa conclusione. Il D.L. n. 656/1985 aveva prorogato il termine al 31 marzo 1986, consentendo comunque di presentare la domanda fino al **30 settembre 1986** con una maggiorazione dell'oblazione; il successivo D.L. n. 2/1988 ha poi ricostruito la successione delle proroghe fissando il termine al 30 giugno 1987 e graduando le maggiorazioni dovute in relazione al momento della presentazione della domanda.

Le due istanze oggetto del giudizio rientravano quindi nel periodo utile e la censura sulla loro tardività è stata respinta.

Cambio di destinazione d'uso senza opere: quando resta invariato il manufatto

Quanto alla seconda domanda di condono, gli appellanti sostenevano che il seminterrato fosse stato trasformato, dopo la presentazione della prima istanza, attraverso ulteriori opere che avrebbero modificato radicalmente il bene originariamente condonato, facendo venire meno l'identità del manufatto e rendendo illegittima la successiva regolarizzazione.

Il Consiglio di Stato non ha accolto questa ricostruzione perché dagli atti risultava che il piano seminterrato fosse già stato materialmente realizzato nel 1982 e che la seconda istanza riguardasse il **cambio di destinazione d'uso** dello stesso locale.

Non era stata inoltre adeguatamente dimostrata l'esecuzione di opere edilizie ulteriori tali da produrre una trasformazione radicale del manufatto originario o la creazione di un organismo edilizio nuovo e diverso, mentre dagli elaborati richiamati dalle difese del Comune e dei controinteressati risultava una sostanziale coincidenza planimetrica tra la consistenza originaria e quella successivamente oggetto di regolarizzazione.

Sul cambio di destinazione d'uso i giudici hanno guardato espressamente all'**epoca dei fatti**, precisando che il mutamento d'uso privo di opere era allora generalmente qualificato dalla giurisprudenza e dalla normativa di settore come attività non soggetta a titolo edilizio, salva una diversa disciplina regionale.

Il Collegio ha richiamato anche il riferimento compiuto dall'Amministrazione alla giurisprudenza del Consiglio di Stato e alla circolare ministeriale del 7 dicembre 2005, concludendo che non era stata dimostrata la violazione dell'art. 35, comma 14, della Legge n. 47/1985.

Il riferimento temporale è essenziale, perché il principio richiamato dalla sentenza descrive il regime preso in considerazione per la trasformazione oggetto del giudizio e non può essere trasposto automaticamente sulla disciplina attuale del mutamento di destinazione d'uso.

Agibilità e altezza minima nel condono edilizio: il limite dei 2,70 metri

Gli appellanti avevano contestato il **permesso di costruire in sanatoria** anche perché il locale destinato ad abitazione presentava un'altezza interna di circa **2,15-2,20 metri**, inferiore ai 2,70 metri previsti dal D.M. 5 luglio 1975.

La tesi non ha convinto il Collegio, che ha distinto il profilo urbanistico-edilizio da quello relativo all'agibilità del manufatto e ha richiamato l'art. 35, comma 19, della Legge n. 47/1985.

La disposizione prevede, a seguito della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria, il rilascio del certificato di abitabilità o agibilità anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari, purché le opere sanate non contrastino con le disposizioni vigenti in materia di **sicurezza statica**, prevenzione degli incendi e degli infortuni.

Per il Consiglio di Stato, la violazione del D.M. 5 luglio 1975 dedotta dagli appellanti non era quindi sufficiente, nel giudizio esaminato, a determinare l'annullamento del titolo edilizio in sanatoria.

Il principio richiede però una lettura prudente. La sentenza non afferma che un locale con altezza di 2,15 o 2,20 metri possa sempre essere destinato ad abitazione e non introduce una generale possibilità di superare i **requisiti igienico-sanitari** attraverso il condono.

Sul rapporto tra condono e abitabilità si è infatti pronunciata anche la Corte costituzionale, che con la sentenza n. 256/1996 ha escluso che la disciplina della sanatoria possa sottrarre il Comune alla verifica delle condizioni di salubrità e ha circoscritto la possibilità di deroga ai requisiti posti da norme regolamentari, senza estenderla a quelli imposti da disposizioni legislative.

La stessa Corte, con la sentenza n. 124/2021, ha ribadito il rilievo dei requisiti di **altezza minima interna**, collegandoli alla salubrità degli ambienti e alla tutela della salute, richiamando espressamente il precedente del 1996 pronunciato sulla disciplina del condono.

La conclusione della sentenza n. 7259/2026 va quindi mantenuta nei confini del giudizio deciso: la censura fondata sulla violazione del D.M. 5 luglio 1975, così come proposta dagli appellanti, non è stata ritenuta sufficiente per annullare il titolo in sanatoria.

Documentazione integrativa nel condono e rigetto dell'appello

L'ultima contestazione riguardava la documentazione richiesta dal Comune durante l'istruttoria. Gli appellanti sostenevano che l'Amministrazione avesse assegnato un termine di novanta giorni per provvedere all'integrazione e che il suo mancato rispetto avrebbe dovuto determinare l'improcedibilità della domanda di condono.

Il Consiglio di Stato ha però rilevato che sia il Comune sia i controinteressati avevano documentato il deposito dell'integrazione entro il termine assegnato, mentre non era stata fornita una prova idonea a dimostrare che la documentazione essenziale fosse stata prodotta soltanto nel 2019 o che il procedimento dovesse necessariamente concludersi con un diniego.

L’appello è stato quindi respinto e la sentenza di primo grado confermata con diversa motivazione.

Rispetto alla decisione del TAR cambia però un punto importante: il Consiglio di Stato ha riconosciuto che i proprietari confinanti avevano **interesse a impugnare** i titoli in sanatoria, salvo poi respingere nel merito tutte le censure proposte contro il loro rilascio.

Quanto all’altezza del seminterrato, la conclusione resta strettamente legata alla disciplina applicata nel giudizio: secondo il Consiglio di Stato, la violazione del parametro previsto dal D.M. 5 luglio 1975 **non era sufficiente**, nel caso esaminato, a determinare l’annullamento del titolo edilizio in sanatoria.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*