

# Condono edilizio: gli interventi ammessi sugli immobili condonati dopo le sentenze del 2026

*Il Consiglio di Stato riconosce la piena legittimità degli immobili condonati, la Corte Costituzionale preclude i benefici edilizi: l'analisi delle tre pronunce chiarisce cosa resta ammesso, dal cambio d'uso alla demolizione e ricostruzione.*

di [Nunzio Santoro](#) – 09.06.2026

La presente relazione, secondo un punto di vista personale e senza pretesa di esaustività, analizza la questione, di grande attualità e rilevanza pratica, relativa alla **possibilità di eseguire interventi edilizi successivi su immobili oggetto di condono edilizio (condonati con provvedimento)**, alla luce del recente presunto contrasto interpretativo emerso tra la giurisprudenza del Consiglio di Stato e la giurisprudenza della Corte Costituzionale.

In particolare, si esamineranno tre pronunce recentissime:

- la **sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 4155 del 22 maggio 2026** (rel. Arrivi), la quale ha affermato che i volumi condonati divengono opere legittime e possono fungere da base di calcolo per successivi incrementi volumetrici;
- la **sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 2848 del 9 aprile 2026** (rel. Sestini), la quale ha affermato che un immobile condonato acquisisce, ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, del D.P.R. n. 380/2001, piena legittimità urbanistica e può essere oggetto degli stessi interventi consentiti ad un immobile legittimamente assentito, ivi inclusa la ristrutturazione edilizia;
- la **sentenza della Corte Costituzionale n. 86 del 21 maggio 2026** (red. Sandulli), la quale, nel dichiarare non fondate le questioni relative all'art. 2-ter, comma 2, della L.R. Sardegna n. 23/1985, ha formulato un'argomentazione che preclude agli immobili condonati il godimento di premialità e benefici edilizi.

L'analisi si concentrerà in particolare sulla corretta perimetrazione del concetto di "benefici edilizi" vietati dalla Consulta, sulla ammissibilità della demolizione e ricostruzione, e sulla questione – di rilevante impatto pratico – del cambio di destinazione d'uso degli immobili condonati. Il tutto con un taglio tecnico e poco giuridico.

## La posizione del Consiglio di Stato: piena legittimità urbanistica

### CdS n. 4155/2026: i volumi condonati come base di calcolo

La sentenza n. 4155/2026, resa in un caso di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione a Savigliano, affronta la questione se i volumi oggetto di precedenti condoni possano fungere da base di partenza per il calcolo di successivi incrementi volumetrici previsti dalle NTA del PRG.

Il Consiglio di Stato ha affermato al punto 15.2 che le opere condonate divengono, sebbene per effetto di una sanatoria basata su leggi speciali e temporanee, **opere legittime dal punto di vista edilizio**, tale essendo la finalità del condono; pertanto, le opere non possono essere destinatarie di un trattamento giuridico diverso da quello dei manufatti già ab origine legittimi od oggetto di sanatoria a regime, **in assenza di un chiaro disposto normativo che differenzi le fattispecie**.

La conclusione è stata rafforzata dal richiamo all'art. 9-bis del D.P.R. n. 380/2001, che definisce lo stato legittimo degli immobili come quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa, ove con "legittimazione" non può che intendersi la sanatoria postuma.

### CdS n. 2848/2026: piena legittimità e ammissibilità della ristrutturazione

Con la sentenza n. 2848/2026, la Sezione IV ha compiuto un passo ulteriore, superando espressamente la giurisprudenza consolidata ma risalente che limitava gli interventi sugli immobili condonati alla sola manutenzione.

Il caso riguardava il diniego di accertamento di conformità per opere realizzate all'interno di locali già oggetto di permesso di costruire in sanatoria del 2006 a Castellammare di Stabia. La Sezione IV ha affermato al punto 7.1 che, sulla base dell'art. 9-bis, comma 1-bis, del D.P.R. n. 380/2001, **un immobile**

**condonato acquisisce piena legittimità urbanistica e può essere oggetto degli stessi interventi consentiti a un immobile legittimamente assentito, ivi inclusa la ristrutturazione edilizia.**

È significativo che nel caso concreto le opere non comportavano incrementi di volume o superficie, collocandosi all'interno della preesistente consistenza dell'immobile. Il principio affermato dal Consiglio di Stato opera dunque con la maggiore forza persuasiva proprio con riferimento agli interventi che non producono incrementi volumetrici.

### **La posizione della Corte Costituzionale: sentenza n. 86/2026**

#### **La norma della regione Sardegna esaminata**

La Corte Costituzionale si è pronunciata sulla legittimità dell'art. 2-ter, comma 2, della L.R. Sardegna n. 23/1985, introdotto dall'art. 2 della L.R. Sardegna n. 18/2025. Tale disposizione stabiliva che negli immobili oggetto di condono edilizio realizzati in contrasto con le norme urbanistiche sono consentite, **senza incremento volumetrico o di superficie coperta**, unicamente opere di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia non comportanti demolizione e ricostruzione con differente sagoma.

La norma faceva salve specifiche disposizioni aventi finalità di rigenerazione urbana e consentiva **comunque sempre la demolizione e successiva ricostruzione nel rispetto delle norme edilizie e urbanistiche vigenti.**

Il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva impugnato la norma lamentando che essa introducesse un vincolo ostativo in contrasto con l'art. 9-bis, comma 1-bis, T.U.Ed. e con l'art. 42, secondo comma, Cost.

#### **La motivazione della Corte**

La Corte ha dichiarato **non fondate** le questioni, con una motivazione che si articola nei seguenti passaggi essenziali.

In primo luogo, ha ritenuto privo di fondamento l'assunto statale secondo cui il condono determinerebbe lo "stato legittimo" con effetti di piena fungibilità con gli immobili legittimi ab origine ai fini dei benefici edilizi (punto 16.1).

Ha poi ribadito, richiamando la sentenza n. 142/2024, che il condono è una misura *extra ordinem* che non elide la situazione di illiceità ma opera unicamente sul piano penale (estinzione dei reati edilizi) e su quello amministrativo (conseguimento della concessione in sanatoria).

Ne ha fatto discendere che l'immobile condonato **non può giovare delle normative che riconoscono vantaggi edilizi che esorbitino dagli interventi di manutenzione, ordinaria o straordinaria, e di ristrutturazione finalizzati alla tutela dell'integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità** (sent. n. 142/2024).

Infine, ha qualificato il divieto di riconoscere **benefici edilizi per gli immobili abusivi come principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica** (sentt. nn. 142/2024 e 24/2022).

La Corte ha anche preso atto della novella dell'art. 5, comma 10, D.L. n. 70/2011 (L. n. 199/2025), che ammette premialità volumetriche per gli immobili condonati a fini di rigenerazione urbana, qualificandola come norma speciale che conferma il principio generale di divieto (*referito per l'appunto ad un bonus volumetrico premiante*).

#### **Analisi critica: perimetrazione del concetto di "benefici edilizi"**

##### **I "benefici edilizi" vietati si identificano con le premialità volumetriche**

A mio avviso, la corretta interpretazione della sentenza n. 86/2026 richiede di perimetrare con precisione il concetto di "benefici edilizi" o "vantaggi edilizi" che la Consulta ritiene preclusi per gli immobili condonati.

L'analisi testuale della motivazione rivela che la Corte fa costante riferimento a concetti di natura volumetrica. La norma sarda dichiarata legittima vieta specificamente *l'incremento volumetrico o di superficie coperta*. La giurisprudenza richiamata (sent. n. 142/2024) parla di "vantaggi edilizi che esorbitino dalla conservazione". La novella dell'art. 5, comma 10, D.L. n. 70/2011 – qualificata dalla Corte come eccezione confermativa del principio – riguarda precisamente la *volumetria aggiuntiva* (art. 5, comma 9, lett. a).

Si può pertanto affermare che i “benefici edilizi” vietati dalla Consulta si identificano con le **premierità volumetriche**, ossia con quegli incentivi previsti dalla legislazione statale o regionale e dagli strumenti urbanistici che consentono incrementi di cubatura, sopraelevazioni, ampliamenti e, più in generale, aumenti della consistenza fisica dell’immobile al di là di quanto già legittimato dal condono.

Non rientrano nel concetto di “benefici edilizi”, e sono pertanto ammissibili, gli interventi che non producono nuovo volume e che costituiscono esercizio delle facoltà ordinarie connesse alla proprietà dell’immobile legittimato.

### **La demolizione e ricostruzione è sempre ammessa**

È significativo che la stessa norma della regione Sardegna, ritenuta conforme a Costituzione, faccia espressamente salva la possibilità di **demolizione e successiva ricostruzione nel rispetto delle norme edilizie e urbanistiche vigenti**. Ciò conferma un dato essenziale: l’immobile condonato non è “congelato” nella sua consistenza fisica. Il proprietario può demolirlo e ricostruirlo, purché la nuova costruzione sia conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente.

La demo-ricostruzione conforme implica che il nuovo edificio si conforma allo strumento urbanistico: rispetta le altezze, le distanze, gli indici, le destinazioni d’uso previste per la zona. In questo senso, l’immobile “rinascere” come immobile pienamente legittimo, sganciato dalla pregressa vicenda del condono. Ciò che la Consulta preclude non è la trasformazione in sé, ma il fatto di trarre dalla consistenza condonata un vantaggio volumetrico aggiuntivo rispetto a quanto consentito in via ordinaria dalla disciplina di zona.

### **La distinzione fondamentale: immobili condonati conformi e immobili condonati non conformi**

La norma regionale dichiarata legittima si riferisce specificamente agli immobili oggetto di condono edilizio *“realizzati in contrasto con le norme urbanistiche”*. Questa precisazione non è irrilevante: essa individua come destinatari della restrizione gli immobili che, pur condonati, permangono in contrasto con la disciplina urbanistica vigente.

Per un immobile condonato in tipologia 1 (nuova costruzione senza titolo) che risulti non conforme alle norme urbanistiche vigenti, il divieto di premierità e benefici volumetrici opera con la massima intensità: non è possibile applicare incrementi percentuali, sopraelevazioni premiali o bonus volumetrici, perché ciò significherebbe ampliare una consistenza edilizia la cui legittimazione deriva esclusivamente dalla sanatoria straordinaria.

Tuttavia, anche per tali immobili restano fermi gli interventi conservativi e la demolizione con ricostruzione conforme.

### **Il cambio di destinazione d’uso degli immobili condonati**

Si pone la questione se il mutamento di destinazione d’uso di un immobile condonato, qualora ammesso dalle norme statali e regionali e dallo strumento urbanistico, sia da ritenersi consentito anche quando comporti un aumento del carico urbanistico.

La risposta, a mio avviso, è positiva, per una pluralità di ragioni concorrenti.

### **Il cambio di destinazione d’uso non è un “beneficio edilizio”**

Il mutamento di destinazione d’uso non rientra nel concetto di “benefici edilizi” o “premierità” nel senso individuato dalla Corte Costituzionale. Il cambio di destinazione d’uso:

- a. non produce nuovo volume né nuova superficie coperta – l’immobile resta fisicamente identico;
- b. non costituisce un incentivo o una premierità riconosciuta dalla legge a favore di determinate categorie di interventi, ma è l’esercizio di una **facoltà ordinaria del proprietario** disciplinata dalla normativa urbanistica di zona;
- c. non trae dalla consistenza condonata un vantaggio volumetrico aggiuntivo, ma si limita a modificare la funzione d’uso dell’immobile nell’ambito di ciò che lo strumento urbanistico consente per quella zona;
- d. la stessa norma della regione Sardegna, dichiarata legittima dalla Consulta, non menziona il cambio di destinazione d’uso tra gli interventi vietati, limitandosi a precludere l’*“incremento volumetrico o di superficie coperta”*.

## **L'art. 23-ter T.U.Ed. e la liberalizzazione dei cambi d'uso**

L'art. 23-ter del D.P.R. n. 380/2001, come novellato dal D.L. n. 69/2024 (c.d. "Salva Casa"), ha profondamente riformato la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso.

Il comma 1-bis dispone che il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare **all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito**, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

Il comma 1-ter estende il principio di liberalizzazione anche ai mutamenti tra categorie funzionali diverse (mutamenti c.d. verticali) per le unità immobiliari ubicate nelle zone A, B e C (*limitazioni in caso di norma regionale specifica per i piani terra e seminterrati*).

Tali norme si applicano agli immobili sulla base del loro *stato legittimo*, e l'art. 9-bis, comma 1-bis, include i titoli che lo hanno legittimato. Ad avviso di chi scrive, **escludere gli immobili condonati dall'applicazione dell'art. 23-ter significherebbe creare una limitazione priva di base normativa** e contraria alla logica di semplificazione perseguita dal legislatore del 2024.

## **L'aumento del carico urbanistico non è un "beneficio edilizio"**

L'eventuale aumento del carico urbanistico derivante dal cambio di destinazione d'uso non può essere equiparato ad un "beneficio edilizio" nel senso della giurisprudenza costituzionale.

Il carico urbanistico è, ai sensi dell'art. 24 della L.R. Sicilia n. 16/2016, l'effetto sul territorio degli interventi che comportano un aumento degli standard. Quando il cambio di destinazione d'uso determina un incremento del carico urbanistico, l'ordinamento prevede strumenti specifici di compensazione: il pagamento degli oneri di urbanizzazione secondaria, la monetizzazione degli standard, il contributo di costruzione. Questi meccanismi operano **allo stesso modo** sia per gli immobili legittimi ab origine sia per quelli legittimati per condono.

Il fatto che un immobile condonato cambi destinazione d'uso, passando ad esempio da artigianale a residenziale in una zona che lo consente, non significa che il proprietario stia "traendo un vantaggio dall'abuso": significa che sta esercitando le facoltà ordinarie connesse alla proprietà di un immobile il cui stato legittimo è stato definito dal condono, pagando i relativi oneri come qualsiasi altro proprietario.

Peraltro, la stessa Corte Costituzionale, nella medesima sentenza n. 86/2026 (punto 18), nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della L.R. Sardegna n. 18/2025, ha confermato la portata delle norme statali di semplificazione in materia di cambio di destinazione d'uso (art. 23-ter T.U.Ed.), ritenendole norme fondamentali di riforma economico-sociale vincolanti anche per le Regioni a statuto speciale. Ciò rafforza l'argomento secondo cui le semplificazioni dell'art. 23-ter operano come disciplina generale applicabile a tutti gli immobili in stato legittimo, inclusi quelli condonati.

## **La coerenza con la demo-ricostruzione conforme**

Esiste un argomento *a fortiori* a sostegno dell'ammissibilità del cambio di destinazione d'uso: se persino la demolizione e ricostruzione nel rispetto delle norme vigenti è ammessa (come espressamente previsto dalla norma sarda e confermato dalla Consulta), a maggior ragione deve essere ammesso un intervento di minore impatto quale il cambio di destinazione d'uso, che lascia l'immobile fisicamente inalterato.

Del resto, qualora il proprietario demolisse e ricostruisse nel rispetto delle norme vigenti, il nuovo edificio potrebbe essere realizzato con qualsiasi destinazione d'uso consentita dallo strumento urbanistico. Sarebbe contraddittorio precludere il cambio di destinazione d'uso dell'immobile esistente e, al contempo, consentirlo attraverso la demo-ricostruzione: si imporrebbe un onere sproporzionato (la demolizione) per ottenere un risultato (il cambio d'uso) che potrebbe essere raggiunto con un intervento assai meno invasivo.

## **Il caso della Regione Siciliana**

La Regione Siciliana non ha adottato una norma analoga a quella della Regione Sardegna che limiti espressamente gli interventi sugli immobili condonati. La L.R. Sicilia n. 16/2016 disciplina i cambi di destinazione d'uso all'art. 26, consentendoli per le costruzioni realizzate prima del 1976, a condizione che non si determinino alterazioni dei volumi già realizzati con titolo abilitativo ed assentiti.

In assenza di norma restrittiva regionale, il quadro applicabile in Sicilia può essere così sintetizzato:

- a. gli immobili condonati sono legittimati dal rilascio del titolo in sanatoria e il loro stato legittimo è fondato ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, T.U.Ed.;
- b. su tali immobili sono ammessi tutti gli interventi conservativi e funzionali: manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia senza incremento volumetrico;
- c. **è ammessa la demolizione e ricostruzione nel rispetto delle norme urbanistiche ed edilizie vigenti;**
- d. **il cambio di destinazione d'uso è ammissibile**, anche con aumento del carico urbanistico, quando consentito dalle norme statali e regionali e dallo strumento urbanistico, con pagamento dei relativi oneri;
- e. **non sono ammesse premialità volumetriche** (incrementi percentuali, sopraelevazioni premiali, bonus cubatura) derivanti dalla consistenza condonata, salvo quanto previsto dall'art. 5, comma 10, D.L. n. 70/2011 come novellato dalla L. n. 199/2025 per finalità di rigenerazione urbana.

### **Il rapporto tra l'art. 9-bis T.U.Ed. e il principio della consulta**

L'art. 9-bis, comma 1-bis, del T.U.Ed. include il condono tra i titoli che fondano lo stato legittimo dell'immobile. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 86/2026, non ha smentito tale dato normativo, ma ne ha precisato la portata: lo stato legittimo determinato dal condono fonda le facoltà ordinarie del proprietario (conservazione, manutenzione, ristrutturazione funzionale, cambio d'uso, demo-ricostruzione conforme), ma non fonda il diritto a premialità e benefici volumetrici.

Si tratta, in altri termini, di uno stato legittimo **pieno ai fini conservativi e circolatori** (l'immobile può essere trasferito, ipotecato, dato in locazione, mantenuto, ristrutturato, cambiato nella destinazione d'uso), ma **limitato ai fini incrementativi** (l'immobile non può beneficiare di premialità volumetriche che presuppongono una legittimità originaria).

### **Conclusioni**

1. I "benefici edilizi" preclusi dalla Corte Costituzionale per gli immobili condonati si identificano con le **premialità volumetriche** (incrementi di cubatura, sopraelevazioni, bonus volumetrici), non con qualsiasi intervento sull'immobile.
2. La **demolizione e ricostruzione** nel rispetto delle norme urbanistiche ed edilizie vigenti è sempre ammessa, come confermato dalla stessa norma sarda dichiarata legittima dalla Consulta.
3. Gli **interventi conservativi e funzionali** (manutenzione, restauro, ristrutturazione senza incremento volumetrico) sono sempre ammessi. La sentenza CdS n. 2848/2026 è coerente con questo principio, nella misura in cui il caso riguardava opere interne senza aumento di volume.
4. Il **cambio di destinazione d'uso** è ammissibile anche su immobili condonati, anche quando comporti un aumento del carico urbanistico, purché consentito dalla normativa vigente e dallo strumento urbanistico. Il cambio d'uso non è un "beneficio edilizio" ma l'esercizio di una facoltà ordinaria del proprietario, e l'art. 23-ter T.U.Ed. si applica a tutti gli immobili in stato legittimo.
5. Per gli immobili condonati in tipologia 1 (nuova costruzione) non conformi alle norme urbanistiche, le **premialità volumetriche sono precluse**, salvo deroghe legislative specifiche (art. 5, comma 10, D.L. n. 70/2011, come novellato dalla L. n. 199/2025).
6. In Regioni prive di norma restrittiva specifica (come la Sicilia), il principio generale affermato dalla Consulta opera come **limite immanente alle premialità volumetriche**, ma non preclude gli interventi conservativi, il cambio di destinazione d'uso e la demo-ricostruzione conforme.
7. Il quadro giuridico risultante distingue tra uno stato legittimo **pieno ai fini conservativi e circolatori e limitato ai fini incrementativi**.

A cura di **Ing. Nunzio Santoro**

*La presente è frutto di interpretazione personale  
e non costituisce un parere tecnico e tantomeno giuridico.*