

Condono edilizio pendente e nuovi lavori: quando l'intervento resta abusivo

La domanda di sanatoria non attribuisce una regolarità provvisoria all'immobile: il Consiglio di Stato ricostruisce il rapporto tra opere successive, permesso di costruire, ordine di demolizione e autorizzazione paesaggistica

di [Redazione tecnica](#) – 27.07.2026

È possibile eseguire nuovi lavori su un immobile interessato da una **domanda di condono ancora pendente**? La presentazione dell'istanza consente di considerare il fabbricato temporaneamente regolare oppure ogni intervento successivo deve essere valutato e autorizzato in modo autonomo? E quali conseguenze derivano dalla presenza di un **vincolo paesaggistico**?

Sono le questioni affrontate dal **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 20 luglio 2026, n. 5907**, con la quale la Settima Sezione di Palazzo Spada ha confermato la legittimità dell'ordine di demolizione adottato nei confronti di un manufatto composto da una porzione originaria, ancora interessata da una domanda di condono, e da opere realizzate successivamente senza i titoli necessari.

Il principio sul quale si fonda la decisione riguarda gli effetti della domanda di sanatoria durante la pendenza del procedimento: la mera presentazione dell'istanza **non rende l'immobile provvisoriamente legittimo**, né abilita l'esecuzione di opere ulteriori senza il rispetto della disciplina edilizia e paesaggistica applicabile.

Condono edilizio pendente e nuovi lavori: perché serve un titolo autonomo

Per il fabbricato oggetto della controversia era stata presentata nel 1995 una domanda di sanatoria ai sensi della **Legge n. 724/1994**, accompagnata dal pagamento dell'oblazione e degli oneri dovuti, senza che il procedimento fosse successivamente definito dal Comune.

Molti anni dopo, gli interessati hanno comunicato all'amministrazione l'avvio di alcuni lavori che, secondo la loro ricostruzione, sarebbero rientrati nella manutenzione ordinaria o straordinaria. Il sopralluogo eseguito dalla polizia municipale ha però restituito una situazione diversa, nella quale alle lavorazioni interne effettuate sulla parte preesistente si affiancavano una **copertura in legno lamellare**, una porzione chiusa su tre lati per ricavare una nuova stanza e un'ulteriore parte destinata a portico.

Il Comune ha quindi ordinato la demolizione ai sensi dell'art. 31 del **d.P.R. n. 380/2001** e dell'art. 167 del **D.Lgs. n. 42/2004**, irrogando successivamente anche la sanzione pecuniaria di 20.000 euro prevista dall'art. 31, comma 4-bis, del Testo Unico Edilizia per l'inottemperanza all'ordine di demolizione.

In primo grado, il TAR Campania ha respinto il ricorso, ritenendo che le opere non potessero essere ricondotte integralmente alla manutenzione, sia perché una parte di esse aveva determinato un ampliamento, sia perché l'immobile originario non risultava ancora condonato e ricadeva, inoltre, in un'area sottoposta a tutela paesaggistica. Il Consiglio di Stato ha condiviso questa impostazione e ha respinto l'appello.

Manutenzione o nuova costruzione? Quando porticato e nuovo vano aumentano la volumetria

Secondo gli appellanti, i lavori avrebbero interessato un fabbricato già ultimato e destinato ad abitazione prima della presentazione della domanda di condono, con la conseguenza che non sarebbe stato necessario acquisire un nuovo permesso di costruire.

Dalla documentazione fotografica, dalle relazioni degli uffici comunali e dagli accertamenti richiamati nella pronuncia della Corte d'appello di Napoli è però emerso che, al momento del controllo, una parte delle lavorazioni era ancora in corso, con pareti allo stato grezzo, tracce degli impianti in fase di esecuzione e materiali edili conservati sotto la copertura in legno.

La decisione pronunciata in sede penale, invocata dagli appellanti a sostegno delle proprie ragioni, non ha quindi smentito i fatti materiali accertati, poiché ha comunque ricostruito come nuove tanto la struttura in legno lamellare quanto la parte chiusa per ottenere un ulteriore ambiente.

La ricostruzione accolta dai giudici ha distinto le lavorazioni eseguite sulla porzione originaria del fabbricato dalla parte aggiunta successivamente. Sulla struttura preesistente erano stati realizzati un vespaio, la

suddivisione degli ambienti, le prime lavorazioni sulle pareti e la predisposizione degli impianti idrico ed elettrico; del tutto nuova risultava, invece, la porzione coperta in legno lamellare, in parte chiusa per ricavarne una stanza e in parte lasciata aperta come porticato.

Si tratta di una distinzione rilevante, perché la qualificazione di un intervento non dipende dalla denominazione utilizzata nella comunicazione presentata all'amministrazione, ma dalle **trasformazioni effettivamente prodotte sull'edificio**. Quando le opere determinano nuova superficie e nuova volumetria, incidendo anche sull'aspetto esteriore del fabbricato, non possono essere ricondotte alla manutenzione per il solo fatto di essere collegate a una costruzione preesistente.

Neppure le dimensioni contenute dell'ampliamento hanno modificato l'esito della controversia, perché la nuova stanza e il porticato hanno comunque formato un **corpo edilizio ulteriore** rispetto alla porzione originaria e, proprio per questo, avrebbero richiesto il permesso di costruire e l'autorizzazione paesaggistica.

Condono pendente, permesso di costruire e vincolo paesaggistico: le norme applicabili

La domanda presentata nel 1995 si colloca nell'ambito del secondo condono edilizio disciplinato dall'art. 39 della **Legge n. 724/1994**, applicabile, nel rispetto delle condizioni previste dalla norma, alle opere abusive ultimate entro il 31 dicembre 1993. L'istanza riguarda, per sua natura, gli abusi esistenti e individuabili al momento della presentazione, mentre non può estendersi alle trasformazioni realizzate negli anni successivi.

Il raccordo con il **d.P.R. n. 380/2001** passa anzitutto dall'art. 3, comma 1, lettera b), che riconduce alla manutenzione straordinaria le opere e le modifiche necessarie per rinnovare o sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare o integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, purché non venga alterata la volumetria complessiva e non siano prodotti mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso implicanti un incremento del carico urbanistico.

La lettera e) dello stesso art. 3 qualifica, invece, come **interventi di nuova costruzione** quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio che non rientrano nelle categorie precedenti e, al numero e.1), include espressamente sia la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, sia l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma.

Anche separando le lavorazioni interne eseguite sulla porzione originaria, la copertura in legno lamellare, il porticato e la parte chiusa per ricavare una nuova stanza hanno determinato un **ampliamento esterno alla sagoma** e la creazione di nuova volumetria, richiedendo quindi il permesso di costruire ai sensi dell'art. 10 del Testo Unico Edilizia. La loro esecuzione in assenza di titolo ha consentito al Comune di applicare la demolizione prevista dall'art. 31.

A questa disciplina si aggiunge l'art. 146 del **D.Lgs. n. 42/2004**, che impone la preventiva autorizzazione per gli interventi realizzati sugli immobili e nelle aree sottoposti a vincolo paesaggistico. La comunicazione trasmessa al Comune non poteva quindi sostituire né il titolo edilizio necessario per l'ampliamento né l'assenso richiesto dalla normativa di tutela.

Domanda di condono pendente: perché non rende l'immobile provvisoriamente legittimo

Il Consiglio di Stato ha richiamato il consolidato principio secondo cui la presentazione di un'istanza di sanatoria non legittima l'interessato a realizzare **opere ulteriori** rispetto a quelle che ne formano oggetto. Quando i nuovi lavori vengono eseguiti senza il titolo richiesto, essi ripetono la stessa qualificazione di abusività delle opere originarie per le quali è stata presentata la domanda.

La domanda di condono, dunque, produce i propri effetti nei limiti dell'opera dichiarata e sottoposta alla valutazione dell'amministrazione, ma non equivale al rilascio del provvedimento favorevole e non determina una sospensione generale delle regole edilizie. Finché il condono non viene rilasciato, il fabbricato non può essere assunto come presupposto legittimo per ulteriori interventi soltanto perché la relativa istanza è ancora in corso di esame.

Ne consegue che ogni opera successiva deve essere valutata autonomamente, verificando se sia ammissibile rispetto alla disciplina urbanistica vigente e quale titolo sia necessario per realizzarla. La pendenza del condono non può quindi essere utilizzata né come **titolo edilizio implicito** né come giustificazione per completare, ampliare o trasformare il manufatto originario.

Il principio non riguarda soltanto gli ampliamenti e le nuove costruzioni, ma impone cautela anche rispetto agli interventi presentati come manutentivi, perché la loro realizzazione presuppone comunque una verifica sulla consistenza dell'immobile, sul regime edilizio applicabile e sull'eventuale presenza di vincoli.

Immobile in area vincolata: la comunicazione non sostituisce l'autorizzazione paesaggistica

Nel giudizio ha assunto un peso particolare anche la disciplina dell'area nella quale si trovava il fabbricato, sottoposta a vincolo paesaggistico e ricadente nella zona "F1 – Verde di rispetto" prevista dal Piano regolatore generale, dal regolamento edilizio e dal Piano territoriale paesaggistico dell'Isola di Ischia.

Per tale area, il Consiglio di Stato ha rilevato che ogni intervento richiedeva la preventiva valutazione di compatibilità con il vincolo ai sensi dell'art. 146 del **D.Lgs. n. 42/2004**, mentre non erano consentite nuove costruzioni né alterazioni del suolo. Le opere accertate, attraverso le quali erano stati realizzati un porticato e un nuovo vano chiuso, si ponevano quindi in contrasto non soltanto con il regime dei titoli edilizi, ma anche con le prescrizioni applicabili a quello specifico ambito territoriale.

La **comunicazione di inizio lavori** presentata dagli interessati non poteva superare nessuno dei due profili. Da una parte, non aveva efficacia abilitativa rispetto a un intervento che aveva determinato nuova volumetria; dall'altra, non sostituiva la preventiva autorizzazione paesaggistica, necessaria in ragione della localizzazione e delle trasformazioni prodotte sull'aspetto esteriore dell'edificio.

La presenza del vincolo impone, infatti, una valutazione che si aggiunge a quella urbanistico-edilizia: l'intervento deve essere sorretto dal titolo richiesto dal **d.P.R. n. 380/2001**, ma deve anche risultare compatibile con il regime di tutela applicabile all'area. La pendenza del condono sull'immobile originario non incide su nessuna di queste verifiche.

Condono edilizio e prova della preesistenza: perché i dati catastali non bastano

La sentenza ha affrontato anche un secondo problema, strettamente collegato alla pendenza della domanda di condono: la prova della **consistenza dell'immobile** al momento della presentazione dell'istanza.

Nella vicenda esaminata, la domanda di sanatoria è risultata generica e priva di elaborati grafici idonei a rappresentare in maniera attendibile le caratteristiche del manufatto nel 1995. Questa carenza ha impedito agli appellanti di dimostrare che tutte le opere rinvenute durante il sopralluogo fossero già esistenti e comprese nella domanda originaria.

Non è stata considerata sufficiente neppure la documentazione catastale richiamata per sostenere la preesistenza della destinazione abitativa. Sul punto, Palazzo Spada ha ribadito che i **dati catastali non sono decisivi** per accertare la conformità urbanistico-edilizia, perché derivano dalle dichiarazioni dei soggetti interessati e vengono acquisiti dall'amministrazione finanziaria, che non esercita funzioni di vigilanza sull'attività edilizia.

L'accatastamento dell'immobile o la variazione della sua destinazione nella documentazione fiscale non sostituiscono, quindi, il titolo edilizio, il provvedimento di condono o gli elaborati tecnici necessari per ricostruire la consistenza dell'opera alla data rilevante.

Non essendo stata dimostrata né l'effettiva consistenza del manufatto dichiarato nel 1995 né la sua precedente destinazione abitativa, le risultanze catastali non hanno consentito di ricondurre le opere accertate all'oggetto della domanda di sanatoria.

Lavori su un immobile con condono pendente: le verifiche prima di intervenire

Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, confermando la legittimità dei provvedimenti adottati dal Comune nei confronti degli interventi realizzati senza titolo.

La pronuncia ricorda che, quando si intende intervenire su un immobile interessato da un condono ancora pendente, la prima attività da svolgere non riguarda il nuovo progetto, ma la **ricostruzione della situazione edilizia** sulla quale si intende operare.

Soltanto dopo avere esaminato la domanda di condono, gli elaborati grafici, le relazioni, le fotografie e gli eventuali atti istruttori, confrontando tale documentazione con lo stato attuale dei luoghi e distinguendo la porzione interessata dalla sanatoria dalle trasformazioni eseguite successivamente, diventa possibile qualificare il nuovo intervento, verificare se esso rientri nella manutenzione oppure determini ampliamenti, nuove superfici o nuova volumetria e individuare il titolo edilizio necessario.

Quando l'immobile ricade in area vincolata, la verifica deve comprendere anche la disciplina paesaggistica e le prescrizioni degli strumenti di pianificazione territoriale, poiché la compatibilità edilizia dell'opera non assorbe quella richiesta dalla normativa di tutela.

La domanda di condono pendente, quindi, **non rappresenta una condizione intermedia tra abuso e legittimità** e non consente di rinviare queste valutazioni. Essa mantiene aperta la decisione sull'opera originaria, mentre ogni intervento successivo resta soggetto alle regole ordinarie e, quando viene eseguito senza i titoli necessari, può essere autonomamente represso dall'amministrazione.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*