

Stato legittimo e abuso non dichiarato: il titolo successivo non basta a salvarlo dalla demolizione

Il Consiglio di Stato torna sul rapporto tra stato legittimo e titoli edilizi e ricorda che un permesso di mutamento d'uso, un'autorizzazione per opere interne o l'agibilità non rendono legittima una difformità mai dichiarata. In area vincolata la traslazione del fabbricato è variazione essenziale equiparata alla totale difformità, con conseguente demolizione.

di [Gianluca Oretto](#) – 16.06.2026

Un titolo edilizio successivo può rendere legittima una difformità mai dichiarata all'amministrazione? La coincidenza tra le tavole progettuali e lo stato dei luoghi basta a dimostrare lo stato legittimo dell'immobile? E in area vincolata lo spostamento di un fabbricato rispetto al progetto assentito è una semplice tolleranza oppure un abuso che porta alla demolizione?

Su queste pagine lo abbiamo scritto tante volte. La corretta e puntuale ricostruzione dello stato legittimo, soprattutto nella fase precedente una compravendita immobiliare (anche all'asta), è un'attività che consente di evitare l'acquisto di problemi.

A fornire ulteriori spunti di riflessione, rispondendo alle domande in premessa è arrivato nuovamente il Consiglio di Stato che con la **sentenza n. 4650 del 9 giugno 2026** mette al centro non la coincidenza geometrica tra disegni e fabbricato ma la prova dello stato legittimo, ricordando che un titolo edilizio successivo legittima una difformità pregressa soltanto quando quella difformità sia stata oggetto di specifica valutazione e di espresso assenso da parte dell'amministrazione.

Lo stato legittimo resta ancorato al titolo che ha previsto la costruzione dell'immobile, e i titoli che intervengono negli anni successivi lo aggiornano soltanto per ciò che hanno effettivamente esaminato e approvato. Un cambio di destinazione d'uso, un'autorizzazione per opere interne o un certificato di agibilità non trasformano in legittima una difformità che l'amministrazione non ha mai conosciuto né valutato.

Quando un fabbricato viene traslato rispetto alla localizzazione assentita e quello spostamento incide sul rispetto delle distanze, si è di fronte a una variazione essenziale; e se l'immobile ricade in area vincolata, quella variazione viene equiparata per legge alla totale difformità, con la conseguenza che si applica la sanzione demolitoria e non una semplice misura pecuniaria.

Demolizione e stato legittimo: il caso del fabbricato traslato in zona vincolata

La vicenda riguarda un fabbricato nato come struttura a servizio di un vivaio e poi trasformato in sala ristorante, realizzato in forza di una concessione edilizia dei primi anni Ottanta che imponeva una distanza di 30 metri dalla pubblica via.

Il manufatto, però, era stato edificato in posizione diversa da quella assentita. La traslazione aveva portato oltre 130 metri quadrati di costruzione all'interno della fascia di rispetto stradale, su un'area gravata da vincolo paesaggistico e archeologico e da inedificabilità assoluta, e aveva liberato lo spazio per realizzare sul retro cucine e depositi del tutto abusivi, poi acquisiti al patrimonio comunale.

Negli anni si erano succeduti diversi titoli, un permesso per il mutamento di destinazione da vivaio a ristorante, un'autorizzazione per opere interne e il certificato di agibilità. Nessuno di questi atti, tuttavia, dava atto della traslazione già compiuta, mai segnalata all'amministrazione in alcuna delle istanze presentate. Una domanda di condono che riguardava l'ampliamento della sala era stata in seguito abbandonata, con richiesta di archiviazione da parte della stessa proprietà.

Acquistato il bene all'asta, la società proprietaria si era vista notificare l'ordine di demolizione del fabbricato. Il TAR aveva annullato la misura, ritenendo che il Comune non avesse considerato lo stato legittimo dell'immobile e che la sagoma attuale coincidesse con quella approvata dai titoli rilasciati negli anni. Contro questa lettura il Comune ha proposto appello.

Stato legittimo e variazioni essenziali tra art. 9-bis e art. 32 del Testo Unico Edilizia

Il punto di partenza è l'art. 9-bis del **d.P.R. n. 380/2001** (Testo Unico Edilizia), che ancora lo **stato legittimo dell'immobile** al titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha disciplinato l'ultimo

intervento sull'intero fabbricato, a condizione che l'amministrazione, nel rilasciarlo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi. È una precisazione tutt'altro che marginale, perché lega la tenuta dello stato legittimo a una verifica effettiva e non al semplice succedersi di atti.

Sul versante sanzionatorio, il d.P.R. n. 380/2001 distingue la parziale difformità (art. 34), le **variazioni essenziali (art. 32)** e la totale difformità (art. 31), con un regime via via più severo. Tra le variazioni essenziali l'art. 32 include le modifiche sostanziali della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza, e al comma 3 stabilisce un regime speciale per gli immobili vincolati, dove tali variazioni sono considerate per legge totale difformità, con la conseguenza che a quegli immobili non si applica la più mite categoria della parziale difformità.

Rilevano, infine, l'art. 34-bis, che riserva le **tolleranze esecutive** agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 e ne esclude comunque l'operatività quando vi sia violazione della disciplina urbanistico-edilizia, e l'art. 21-octies della Legge n. 241/1990, per cui un provvedimento a contenuto vincolato non è annullabile per i vizi del procedimento, inclusa la mancata comunicazione di avvio, quando il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso.

Quando un titolo successivo sana una difformità pregressa secondo il Consiglio di Stato

Alla luce di questo quadro, i giudici d'appello ribadiscono che lo stato legittimo non può essere ricostruito sommando i titoli rilasciati negli anni come se ciascuno avesse implicitamente assentito tutto ciò che esisteva sul terreno. Un titolo successivo sana una difformità pregressa soltanto quando quella difformità è stata oggetto di specifica valutazione e di assenso da parte dell'amministrazione.

Nel caso esaminato il permesso per il mutamento di destinazione aveva riguardato il solo cambio d'uso del realizzato, senza dare atto della traslazione già avvenuta e mai dichiarata; l'autorizzazione per opere interne non aveva inciso su superfici, volumi o destinazione; il certificato di agibilità poggia su presupposti che prescindono dalla regolarità urbanistica del bene. Nessuno di questi atti, per i giudici, poteva quindi conferire legittimità a uno spostamento che l'amministrazione non aveva mai esaminato.

Sul piano sanzionatorio, Palazzo Spada qualifica la traslazione come variazione essenziale, perché ha modificato in modo sostanziale la localizzazione dell'edificio e ha violato la distanza dalla strada per diversi metri lungo oltre cinquanta metri di sviluppo, ben oltre qualsiasi soglia di tolleranza. Trattandosi di area vincolata, quella variazione è equiparata alla totale difformità, per cui la risposta è la demolizione. Né può invocarsi l'art. 34-bis, che le tolleranze esecutive esclude proprio per gli immobili sottoposti a tutela.

Resta da considerare la natura dell'ordine di demolizione. I giudici ricordano che si tratta di un atto vincolato, ancorato al solo accertamento dell'abuso, per il quale l'interesse pubblico al ripristino è insito nella stessa repressione dell'illecito e non richiede una motivazione rafforzata, tanto più in area vincolata, in linea con quanto affermato dall'Adunanza Plenaria (sentenza n. 9/2017). Non è invocabile alcun affidamento, perché non merita tutela l'aspettativa che si fonda su un'attività illecita, e l'eventuale mancata comunicazione di avvio del procedimento non vizia un provvedimento dal contenuto vincolato.

Coincidenza delle tavole e prova dello stato legittimo: cosa cambia per i tecnici

Dal punto di vista tecnico il passaggio più istruttivo riguarda il valore probatorio della documentazione grafica. La sovrapposizione delle tavole allegate ai vari titoli può dimostrare che la sagoma e il volume attuali coincidono con quanto rappresentato negli anni, ma questa coincidenza attesta un dato di fatto e non la legittimità dell'opera. Rappresentare un manufatto in un elaborato allegato a una pratica non equivale a ottenerne l'assenso, se la difformità non viene dichiarata e non forma oggetto di un'autonoma valutazione dell'amministrazione.

Su un piano di sistema, e pur trattandosi di profilo che la pronuncia non affronta espressamente, la decisione si concilia senza frizioni con l'orientamento che riconosce piena legittimità urbanistica agli immobili sanati, ad esempio in tema di immobili condonati. Quell'apertura presuppone infatti un titolo che abbia effettivamente stabilizzato una determinata consistenza; qui, al contrario, mancava qualsiasi titolo che avesse assentito la traslazione, per cui non vi era alcuno stato legittimo da far valere.

Ordine di demolizione e stato legittimo: le conseguenze operative

In conclusione, Palazzo Spada accoglie l'appello del Comune, riforma la sentenza di primo grado e respinge il ricorso originario, confermando la legittimità dell'ordine di demolizione.

La lezione operativa è netta. Nella verifica preventiva di un immobile, a maggior ragione quando l'acquisto avviene all'asta e su un bene con una storia edilizia stratificata, la coincidenza tra disegni e stato dei luoghi non basta. Occorre risalire al titolo che ha previsto la costruzione e accertare che ogni difformità successiva sia stata dichiarata e assentita in modo espresso, perché è solo questo passaggio a far entrare l'opera nello stato legittimo dell'immobile.

La pronuncia si colloca così in una linea ormai riconoscibile, quella che tiene distinti lo stato di fatto e lo stato legittimo e che addossa al privato l'onere di provare la regolarità di ciò che esiste. Disegnare un'opera, o limitarsi a rappresentarla in una pratica, non la rende legittima, soprattutto là dove un vincolo trasforma ogni spostamento in un abuso che l'ordinamento non tollera.

Stato legittimo, titoli e demolizione: le domande più frequenti

Un titolo edilizio successivo sana una difformità precedente?

Solo se quella difformità è stata oggetto di specifica valutazione e di espresso assenso dell'amministrazione. Un cambio d'uso o un'autorizzazione per opere interne non legittimano ciò che non è mai stato dichiarato.

La coincidenza tra tavole progettuali e stato dei luoghi prova lo stato legittimo?

No. Dimostra un dato di fatto, non la legittimità dell'opera. Lo stato legittimo si prova risalendo al titolo che ha previsto la costruzione e ai successivi assensi espressi.

Come si dimostra lo stato legittimo di un immobile ante 1967?

Per gli immobili realizzati prima del 1° settembre 1967, in assenza di titolo e di regolamentazione, lo stato legittimo si ricostruisce dalle informazioni catastali di primo impianto e da altri documenti probanti come riprese fotografiche, estratti cartografici e atti d'archivio, valutati insieme alla storia amministrativa del bene.

Un immobile condonato entra nello stato legittimo?

Sì, ma solo per la consistenza effettivamente sanata. Il titolo in condono non attribuisce automaticamente nuova volumetria o premialità, che restano subordinate a una specifica previsione di legge.

Lo spostamento di un fabbricato rispetto al progetto è una semplice tolleranza?

No, se incide sul rispetto delle distanze. In quel caso è una variazione essenziale e, sugli immobili vincolati, viene equiparata alla totale difformità, con esclusione delle tolleranze esecutive riservate ai beni non tutelati.

L'ordine di demolizione deve essere motivato sull'interesse pubblico?

No. È un atto vincolato e l'interesse al ripristino è insito nella repressione dell'abuso, soprattutto in area vincolata, senza necessità di motivazione rafforzata né di tutela dell'affidamento.

Chi compra un immobile risponde degli abusi del precedente proprietario?

Sì. L'ordine di demolizione ha natura reale e raggiunge anche l'attuale proprietario, pur se incolpevole, perché segue l'immobile e non la persona. Per questo la verifica dello stato legittimo prima del rogito o dell'acquisto all'asta è decisiva.