Superficie condonata nella demolizione e ricostruzione, recuperabile se già trasformata da titoli successivi

Il TAR Lombardia (sentenza n. 4716/2026) ammette il recupero della superficie condonata in un intervento di nuova costruzione, perché titoli edilizi successivi e consolidati l'hanno ricondotta allo stato legittimo. La pronuncia chiarisce inoltre che l'indice di 3 mc/mq dell'art. 41-quinquies si calcola sull'area di intervento e non sull'intero lotto, e che il permesso formato per silenzio assenso resta sottratto alle linee di indirizzo comunali sopravvenute.

di Gianluca Oreto – 26.10.2026

Il rapporto tra condono edilizio e stato legittimo è stato al centro del confronto dell'ultimo anno, soprattutto dopo alcune pronunce del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale. Da una parte c'è chi legge il condono come un punto d'arrivo, che legittima l'opera ma la consegna a una vita di sola manutenzione e conservazione; dall'altra chi lo considera un titolo come gli altri, capace di entrare nello stato legittimo e di sorreggere nuovi interventi.

In mezzo resta il progettista, che davanti a un vecchio fabbricato da demolire deve decidere se la superficie condonata possa entrare nel nuovo progetto o vada lasciata fuori dal computo. E la domanda si complica quando, dopo il condono, su quella superficie sono già intervenuti altri lavori autorizzati.

La problematica si arricchisce di un nuovo spunto arrivato dal TAR Lombardia con la sentenza n. 4716 del 21 ottobre 2026, chiamato a giudicare una palazzina residenziale nata dalla demolizione di un vecchio fabbricato, una parte del quale era stata condonata a metà degli anni Novanta e poi toccata da altri interventi edilizi. Il condominio confinante ha giocato proprio la carta del condono, sostenendo che quella superficie non potesse essere valorizzata in un progetto di ristrutturazione o di nuova costruzione.

Basta allora una vecchia sanatoria straordinaria, ritrovata nelle pratiche, per fermare un intervento di sostituzione edilizia? Oppure pesa ciò che è accaduto dopo, e fino a che punto i titoli successivi possono cambiare il destino di quella superficie?

Attorno a questo nodo la sentenza ne affronta altri due che il progettista incontra di frequente, ovvero come si calcola, quando sul lotto sorgono già altri edifici, l'indice di 3 mc/mq oltre il quale l'art. 41-quinquies, sesto comma, della Legge n. 1150/1942 (legge urbanistica) impone il piano attuativo, e che sorte abbia il permesso di costruire formato per silenzio assenso ai sensi dell'art. 20, comma 8, del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) davanti alle linee di indirizzo approvate dal Comune quando la domanda era già stata presentata.

Demolizione e ricostruzione con superficie condonata: la vicenda

Tutto comincia quando la società proprietaria di un'area interna, occupata da un fabbricato terziario alto circa otto metri, ha presentato nel 2022 una SCIA alternativa al permesso di costruire per un intervento di ristrutturazione edilizia, con cui demolirlo e realizzare una palazzina residenziale di cinque piani fuori terra con interrato. Su esposto del condominio confinante e di un comitato di cittadini il Comune ha aperto una verifica, chiusa senza misure inibitorie con un atto non impugnato, mentre la società chiedeva un permesso di costruire in variante, riqualificando l'intervento come nuova costruzione con modifiche limitate. Il Comune ha poi attestato la formazione del silenzio assenso, e il condominio, insieme ad altri ricorrenti, ha impugnato quell'attestazione e il provvedimento con cui il Comune ha concluso il procedimento.

Secondo i ricorrenti l'indice calcolato sull'intero lotto funzionale, pari a 5,15 mc/mq, imponeva il piano attuativo e il preventivo esame della domanda da parte dei gruppi di lavoro previsti dalle linee di indirizzo approvate dalla Giunta nel maggio 2025; il passaggio alla nuova costruzione esigeva un procedimento nuovo e non una variante; la costruzione in aderenza al loro fabbricato richiedeva il consenso del confinante; l'area andava trattata come un cortile, con il limite di altezza dell'edificio preesistente. Con i motivi aggiunti hanno poi lamentato che il progetto recuperava come superficie lorda una parte del vecchio fabbricato condonata nel 1995, poco meno di cento metri quadrati che a loro dire non potevano essere ulteriormente trasformati, senza che le pratiche menzionassero il condono.

Piano attuativo oltre 3 mc/mq e stato legittimo: le norme in gioco

Il perimetro normativo della vicenda è segnato anzitutto dall'art. 41-quinquies, sesto comma, della Legge n. 1150/1942, per il quale nei Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione,

nelle zone in cui sono consentiti volumi superiori a 3 metri cubi per metro quadrato di area edificabile o altezze oltre i 25 metri, gli edifici che superano quei limiti richiedono la previa approvazione di un piano particolareggiato o di una lottizzazione convenzionata estesi all'intera zona, con la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti.

Sul versante del titolo, l'art. 20, comma 8, del d.P.R. n. 380/2001 prevede che, decorso inutilmente il termine senza un motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si formi il silenzio assenso, e che lo sportello unico rilasci, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione del decorso dei termini, fermi restando gli effetti già prodotti dal silenzio.

Il condono, disciplinato dalla Legge n. 47/1985, dalla Legge n. 724/1994 e dal Decreto-Legge n. 269/2003, convertito dalla Legge n. 326/2003, è una forma di sanatoria straordinaria. L'art. 9-bis, comma 1-bis, del Testo Unico ricava infine lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare dal titolo che ne ha previsto o legittimato la costruzione, oppure da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento sull'intero immobile o sull'intera unità, a condizione che in quella sede l'amministrazione abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi; in entrambi i casi il titolo di riferimento si integra con quelli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Superficie condonata recuperabile nella ricostruzione: cosa dice il TAR

Sulla superficie condonata il TAR rileva anzitutto che la contestazione è tardiva, perché già la SCIA del 2022 prevedeva di utilizzare quella superficie, ma entra comunque nel merito.

I ricorrenti invocano proprio la lettura restrittiva, che sulle opere condonate ammette soltanto manutenzione ordinaria, straordinaria e risanamento conservativo e per la quale la sentenza cita tra l'altro la Corte costituzionale (sentenza n. 86/2026), dando conto anche dell'indirizzo contrario del Consiglio di Stato (sentenza n. 2848/2026). Il TAR prescinde dalla condivisibilità di quell'indirizzo e osserva che la superficie condonata è stata interessata da due interventi nel 2007 e nel 2008, ormai consolidati, che hanno superato e assorbito l'assetto del condono. Quei titoli, «legittimamente o meno», hanno creato una cesura con la configurazione nata dal condono, riconducendo anche quella parte allo stato legittimo e rendendola idonea a sorreggere interventi ulteriori, fino alla ristrutturazione e alla nuova costruzione.

Sul piano urbanistico, l'indice dell'art. 41-quinquies va calcolato sull'area edificabile, cioè sulla specifica area di intervento, e non sull'intero lotto funzionale, che può comprendere edifici esistenti estranei al progetto, preesistenze che il piano attuativo non potrebbe disciplinare. Una superficie lorda di circa 460 metri quadrati, tradotta in volume con il coefficiente di 3 e rapportata a un'area di circa 530 metri quadrati, restituisce 2,62 mc/mq, con un'altezza poco sotto i 17 metri, ben lontana dalla soglia dei 25.

Il silenzio assenso, maturato al più tardi nel maggio 2025, sottrae poi il titolo alle linee di indirizzo comunali efficaci in seguito, come prevede la stessa disposizione di servizio che le attua in forza del principio tempus regit actum. Il titolo tacito tiene luogo del provvedimento espresso, come ricorda il Consiglio di Stato (sentenza n. 2179/2026), per cui la mancata adozione di un atto esplicito non è di per sé un difetto di istruttoria. Né la difformità urbanistica del progetto, obiezione peraltro sollevata tardivamente, ne impedisce la formazione, secondo Palazzo Spada (sentenza n. 1878/2026).

Quanto al resto, la variante si innesta legittimamente sulla SCIA efficace, di cui resta in sostanziale continuità, e il regolamento edilizio consente di costruire in aderenza a muri nudi di fabbricati esistenti previa valutazione della Commissione per il paesaggio, il cui parere favorevole rende superfluo il consenso del vicino. Il cortile, infine, presuppone un isolato edificato su almeno tre lati, mentre qui il comparto triangolare è aperto proprio sul lato più lungo e il nuovo edificio sorge in cortina.

Immobile condonato e titoli successivi: le verifiche del progettista

Guardata con gli occhi del progettista, la pronuncia conferma che il lavoro tecnico sta tutto nella ricostruzione della storia dell'immobile, ovvero che cosa è stato condonato, quale consistenza è stata legittimata e quale stato legittimo ne è derivato dopo i titoli successivi, verificando se questi sono efficaci e se sono stati contestati.

La strada scelta dal TAR è però più stretta di quella che avevamo indicato commentando le pronunce più recenti sul tema. In quella sede abbiamo sostenuto che il condono non è un abuso tollerato ma un titolo che entra nello stato legittimo per la consistenza che ha legittimato, e che su quella consistenza sono ammessi gli interventi consentiti a qualsiasi immobile legittimo, ristrutturazione compresa, come afferma il Consiglio di Stato nella sentenza n. 2848/2026. La sentenza n. 86/2026 della Corte costituzionale, che la pronuncia richiama tra i precedenti dell'indirizzo restrittivo, ha ritenuto legittima una norma di una Regione

a statuto speciale che sugli immobili condonati ammette, senza incrementi volumetrici, manutenzione, restauro e ristrutturazione non comportante demolizione e ricostruzione con diversa sagoma, facendo però sempre salva la demolizione e ricostruzione nel rispetto delle norme vigenti. Il cuore di quel ragionamento sta nel divieto di benefici volumetrici legato alla natura straordinaria del condono, ed è da qui che abbiamo ricavato non un divieto di intervenire sugli immobili condonati ma l'esclusione di premialità e di incrementi automatici.

Letta in questa chiave, la soluzione del TAR non contraddice quell'impostazione ma la raggiunge per un'altra via, fondata sul consolidamento dei titoli del 2007 e del 2008, «legittimamente o meno», e non sulla natura del condono. Anche se la pronuncia non richiama l'art. 9-bis, quella conclusione va misurata con le due strade che la norma distingue, perché la sentenza non dice se gli interventi fossero parziali o riguardassero l'intero immobile, ipotesi nella quale conterebbe la verifica dei titoli pregressi. Conviene quindi non trasformarla in una regola generale, tanto più che il dibattito resta aperto, come mostra il TAR Toscana (sentenza n. 1758/2026), per il quale l'art. 9-bis va letto con le regole del condono.

Superficie condonata e nuova costruzione: conclusioni operative

In conclusione, il TAR Lombardia ha respinto sia il ricorso introduttivo sia i motivi aggiunti, lasciando in piedi il permesso di costruire formato per silenzio assenso.

La decisione impone una due diligence che non si ferma al primo titolo trovato in archivio e che negli elaborati tiene distinta l'area di intervento dal lotto funzionale. Sono verifiche da fare prima di acquistare un fabbricato da sostituire, perché i problemi emergono spesso dopo il rogito, quando non si possono più risolvere in via amichevole, come spiega il volume «Regolarità edilizia e catastale nelle compravendite immobiliari».

In una giurisprudenza che sugli immobili condonati appare divisa più nelle formule che nella sostanza, la sentenza sceglie di non entrare nella disputa e la aggira guardando alla vita successiva dell'edificio, mentre resta fermo, come ricorda la Corte costituzionale, che il condono non apre la strada a benefici volumetrici fuori dai casi previsti da norme speciali. Il condono, in questa lettura, è un capitolo della storia dell'immobile e non la sua ultima pagina.

Superficie condonata e silenzio assenso: le domande più frequenti

Si può recuperare la superficie condonata in una demolizione e ricostruzione?

Secondo il TAR Lombardia (sentenza n. 4716/2026) sì, anche con un intervento qualificato come nuova costruzione, quando quella superficie è già stata trasformata da titoli edilizi successivi ormai consolidati, che, legittimamente o meno, l'hanno ricondotta allo stato legittimo. La sentenza non prende posizione sull'orientamento che limita gli interventi sugli immobili condonati.

L'indice di 3 mc/mq per il piano attuativo si calcola sull'intero lotto?

No, per il TAR Lombardia (sentenza n. 4716/2026) si calcola sull'area di intervento e non sull'intero lotto funzionale, che può comprendere edifici esistenti non interessati dal nuovo progetto. Nel caso esaminato l'indice era di 2,62 mc/mq e l'altezza poco sotto i 17 metri, entrambi entro le soglie di 3 mc/mq e di 25 metri fissate dall'art. 41-quinquies, sesto comma, della Legge n. 1150/1942, per cui il piano attuativo non era necessario.

Le nuove linee di indirizzo comunali valgono per un permesso già formato per silenzio assenso?

No, per il TAR Lombardia (sentenza n. 4716/2026) un permesso di costruire già formato per silenzio assenso ai sensi dell'art. 20, comma 8, del d.P.R. n. 380/2001 non può essere assoggettato a linee di indirizzo divenute efficaci in un momento successivo, in applicazione del principio tempus regit actum richiamato dalla stessa disposizione di servizio comunale.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*